

Kommunala avgifter

Alf Bohlin

*Öst. Arrend
1904*



Acta Societatis Juridicae Lundensis
Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund
genom
Rune Lavin Krister Moberg Torsten Sandström
Hans-Heinrich Vogel

Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund

Nr 67

Acta Societatis Juridicae Lundensis

Kommunala avgifter

Alf Bohlin

Juridiska Föreningen i Lund

Distribution: Akademibokhandeln i Lund

Alf Bohlin, född 1949 i Karlstad, är universitetslektor i förvaltningsrätt vid universitetet i Lund.

© Juridiska Föreningen i Lund
Printed in Sweden
Wallin & Dalholm Boktryckeri AB
Lund 1984
ISBN 91-544-1641-8

Förord

Professor Hans Ragnemalm har varit min handledare under avhandlingsarbetet. Hans engagerade intresse för undersökningen och hans uppmuntran och stöd, när arbetet erbjudit svårigheter, har varit av utomordentligt stor betydelse för mig. Jag har haft förmånen att inte bara få taga del av hans gedigna kunnande i form av värdefulla råd och anvisningar utan också få åtnjuta hans vänlighet och omtanke. För detta och mer därtill tackar jag honom varmt.

Professor Håkan Strömberg har haft vänligheten att på ett tidigt stadium granska kapitlet om avgiftsmakten ur statsrättslig synpunkt och har därvid gjort värdefulla påpekanden, vilka haft stor betydelse för den slutliga utformningen av kapitlet.

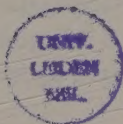
Docenten Hans-Heinrich Vogel och akademiska sekreteraren Kerstin Ulveland har genom ett förtjänstfullt och mödosamt arbete medverkat till att avhandlingen kunnat tryckas under förhållandevis kort tid. Hans-Heinrich Vogel har även översatt sammanfattningen till tyska språket. Min hustru har hjälpt mig med korrekturläsning och olika kontrollarbeten.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har beviljat mig utbildningsbidrag för avhandlingsarbetet, och bidrag till täckande av tryckningskostnaderna har lämnats av Torsten och Ragnar Söderbergs Stiftelser. Anslag till tryckningskostnaderna har även sökts hos Emil Hejnes Stiftelse, men denna ansökan har ej hunnit behandlas före tryckningen av boken.

Till dem som sålunda främjat mitt arbete vill jag rikta ett hjärtligt tack.

Jakobsberg i april 1984

Alf Bohlin



INNEHÅLL

Inledning: Ämnet, materialet och uppläggnngen	17
---	----

Kap. I. Kommunalavgifter. En presentation

1 §. Inledning	21
2 §. Offentlighetsrättsliga och privaträttsliga avgifter	23
3 §. Avgifter för vissa upplåtelser å allmän plats	29
4 §. Sotningsavgifter	31
5 §. Köttbesiktning- och slakthusavgifter	32
6 §. Hamnavgifter	34
7 §. Avgifter hos byggnadsnämnd	36
A. Byggnadslovs- och avsyningsavgifter	36
B. Byggnadslovsavgift contra byggnadsavgift	38
8 §. Avgifter inom hälso- och sjukvården	39
9 §. Avgifter för sociala tjänster	42
A. Avgifter för stöd- och hjälpinsatser m m	43
B. Avgifter för tjänster av servicekaraktär	44
10 §. Renhållningsavgifter	46
11 §. Vatten- och avloppsavgifter	48
12 §. Gatukostnadsavgifter	50
13 §. Vissa övriga avgifter	52
A. Värme- och energiavgifter	53
B. Avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling ...	53
C. Tomträttsavgifter	54
D. Elektricitetsavgifter	55

Kap. II. Finansieringen av kommunala prestationer

1 §. Inledning	57
2 §. Är kommun skyldig att uttaga avgifter?	58
3 §. Avgifternas kommunalekonomiska betydelse	61

Kap. III. Avgiftsmakten ur statsrättslig synpunkt

1 §. Inledning. RF:s betydelse för avgiftsmakten	71
2 §. Avgifterna och normgivningsmakten	73
A. "Tvångsavgifter" enligt RF 8:3	73
B. "Andra offentlighetsrättsliga avgifter" enligt RF 8:5	78

Kap. III. Avgiftsmakten ur statsrättslig synpunkt

C. Privaträttsliga avgifter	86
D. Sammanfattning	87
E. Några påpekanden inför undersökningen i kap V	89

Kap. IV. Förhållandet mellan kommunens organ:

Kompetensfördelningen

1 §. Inledning	91
2 §. Allmänt om kompetensfördelningen	92
3 §. Vilket organ beslutar om taxa?	93
A. Offentligrättsliga avgifter	93
B. Privaträttsliga avgifter	101
1. Affärsverksamhet	102
2. Verksamhet i bolagsform	108
3. Sammanfattning	113
C. Exempel på av nämnd beslutade "taxor"	114
D. Avslutande anmärkningar om beslutsförfarandet	116
4 §. Debiteringens bundenhet till taxan	117
A. Taxans funktion	117
B. Taxans innehåll	118
1. Huvudregeln	118
2. "Grunder" för avgiftsberäkningen	119
C. Rättspraxis	122
D. Sammanfattning	127

Kap. V. Grundläggande förutsättningar för kommuns rätt att uttaga avgifter

1 §. Inledning. Frågeställningen	129
2 §. Avgiftsmaktens begränsningar inom specialreglerad verksamhet	131
A. Generella begränsningar	131
1. Avgifter för obligatoriska prestationer	131
2. Avgifter för prestationer som påtvingats den enskilde	135
3. Avgifter för "fakultativa" prestationer	138

Kap. V. Grundläggande förutsättningar för kommuns rätt att uttaga avgifter

B. Särskilda legala begränsningar	143
1. Inledande anmärkningar	144
2. Förskoleavgifter	148
3. Avgifter för stöd- och hjälpinsatser	149
4. Avgifter för underårigs vård i annat hem än det egna	151
5. Sjukvårdsavgifter	151
6. Gatuhandelsavgifter	153
a) Bakgrund	153
b) Förutsättningar för avgiftsuttag	154
c) Särskilt om upplåtelseändamålen	155
7. Torgavgifter	158
8. Parkeringsavgifter	159
a) Avgifter för korttidsparkering	159
b) Avgift för allmän parkering och för boende- parkering på obebyggd tomtmark	160
9. Va-avgifter	162
a) Inledning	162
b) Allmän va-anläggning	163
c) Bebyggda fastigheter	164
d) Obebyggda fastigheter	168
10. Avgifter för tillhandahållande av allmänna handlingar	170
11. Byggnadslovsavgifter	171
12. Gatukostnadsavgifter	173
13. Renhållningsavgifter	173
a) Avgifter enligt RenhL	173
b) Avgifter för hantering av avfall från fartyg	174
14. Tomträttsavgifter	175
15. Medverkan av statlig myndighet	176
a) Inledning	176
b) Underställning	177
c) Tillståndsgivningen enligt AOST	179
d) Sjöfartsverkets fastställelse av taxeoråde	183
e) Regeringens "tak" för patientavgifter	183
C. Sammanfattning	184

Kap. V. Grundläggande förutsättningar för kommuns rätt att uttaga avgifter

3 §.	Avgiftsmaktens begränsningar inom oreglerad verksamhet	185
A.	Inledning	185
B.	Förutsättningar för avgiftsfinansiering	186
C.	Prisreglering	194

Kap. VI. Förhållandet mellan kommunen och den enskilde: Avgiftsplikten

1 §.	Inledning	197
2 §.	Förutsätter uttag av avgift alltid en taxa?	198
A.	Huvudregeln	198
B.	Individuella fullmäktigebeslut	200
C.	Avtal om avgifter som alternativ till taxa	202
1.	Huvudregeln	202
2.	Avtal om va-avgifter	206
D.	Sammanfattning	207
3 §.	Taxans funktion och karaktär	208
4 §.	Grunden för avgiftsplikten i det särskilda fallet	212
A.	Allmänt	212
B.	Särskilt om sk "överenskomna" avgifter	216
5 §.	Avgiftspliktens subjekt	221
A.	Inledning	221
B.	Författningsreglernas direktiv	222
1.	Va-avgifter	222
a)	Huvudregeln	222
b)	Ansaret för ogulden avgift vid överlåtelse av fastighet	223
2.	Vissa övriga avgifter	224
6 §.	Avgiftsskyldighetens inträde och valet av tillämplig taxa	227
A.	Frågeställningen. Allmänt	227
B.	Va-avgifter av engångskaraktär	228
C.	Gatukostnadsavgifter	233
D.	Byggnadslovsavgifter	235

Kap. VI. Förhållandet mellan kommunen och den enskilde: Avgiftsplikten

7 §.	Avgiftspliktens fullgörande	235
	A. Va-avgifter	236
	B. Gatukostnadsavgifter	237
8 §.	Åtgärder vid försummad avgiftsbetalning	239
	A. Inledning	239
	B. Den kommunala vetorättens användning vid försummad avgiftsbetalning enligt LKAvg	240
	C. Nybyggnadsförbud till säkerställande av fordran på gatukostnadsavgift	242
	D. Dröjsmålsränta m m	244
	1. Allmänt	244
	2. Ränta på obetald gatukostnads- och va-avgift	245
	E. Avstängning	247
	1. Allmänt	247
	2. Avstängning av vatten- och värmetillförsel	250
	3. Avstängning av elström	252
	F. Felparkeringsavgift	254
	G. Tilläggsavgift	256
9 §.	Preskription av avgifts- och återbäringsanspråk	257

Kap. VII. Avgiftsuttagets storlek: Självkostnadsprincipen

1 §.	Inledning	263
2 §.	Den allmänna självkostnadsprincipen	264
	A. Principens innebörd	265
	B. Principens tillämpningsområde	268
	C. Sammanfattning	272
3 §.	Författningsregler om avgiftsuttagets storlek	273
	A. Regler om självkostnaden som avgiftstak	273
	B. Särskilda beräkningsregler	275
	1. Gatuhandels- och parkeringsavgifter	276
	2. Tomträttsavgift	278
	a) Allmänt	278
	b) HD:s beräkningsmodell	279
	c) Jämkning av avgiften	284
	3. Avgift för underårigs vård i annat hem än det egna	284

Kap. VII. Avgiftsuttagets storlek: Självkostnadsprincipen

4 §.	En eller flera självkostnadsprinciper?	285
5 §.	Självkostnadsberäkningen	288
	A. Huvudregeln	288
	B. Författningsreglernas riktlinjer	291
	1. En presentation	291
	2. Byggnadslovsavgifter	292
	3. Helinackorderingsavgifter m m	293
	4. Renhållningsavgifter	295
	5. Va-avgifter	298
	6. Gatukostnadsavgifter	300
6 §.	Självkostnadsunderlaget	301
	A. Allmänt	301
	B. Internränta och avskrivningar	303
	C. Författningsreglernas direktiv	307
	1. Helinackorderingsavgifter	307
	2. Renhållningsavgifter	308
	3. Va-avgifter	310
	4. Gatukostnadsavgifter	312
	5. Köttbesiktnings- och slakthusavgifter	314
	6. Sammanfattning	314
7 §.	Lagligheten av överskott	315
	A. Utgångspunkten	315
	B. Självkostnadsprincipens karaktär av målsättnings- princip	318
	C. Hur uppkommer överskott?	323
	1. För högt beräknade kostnader	323
	2. "Främmande" kostnader	328
	D. Överskottsmedlens användning	332
	E. Sammanfattning	334

Kap. VIII. Avgiftsuttagets fördelning: Likställighets- principen

1 §.	Inledning	337
2 §.	Den allmänna likställighetsprincipen	338
	A. Principens innebörd	338
	B. Principens tillämpningsområde	343
	C. Sammanfattning	349

Kap. VIII. Avgiftsuttagets fördelning: Likställighetsprincipen

3 §.	Författningsregler om likställighet. Flera likställighetsprinciper?	351
4 §.	Likställighetsprincipens karaktär av målsättningsprincip ..	353
5 §.	Kräver ett avsteg från likställighetsprincipen stöd i lag? ...	355
	A. Inledning	355
	B. Inkomstdifferentierade avgifter	356
	1. Rättspraxis	356
	2. Regleringen i SoL	363
6 §.	Tillåten och otillåten differentiering	367
	A. Utgångspunkten för undersökningen. Avsnittets uppläggning	367
	B. Några allmänna likställighetsspörsmål	372
	1. Olaga avgiftsuttag och skattesubventioner	372
	2. Avgiftssubventioner	378
	3. Olika avgifter när kommun konkurrerar med annan	383
	4. Olika avgifter till följd av taxeändringar	385
	5. Lägre avgifter för mindre bemedlade grupper av kommunmedlemmar	386
	C. Renhållningsavgifter	387
	1. Inledning	387
	2. Olika avgifter för varierande prestationer	388
	3. Lika avgifter för varierande prestationer	393
	4. Lika avgifter för lika prestationer	397
	5. Olika avgifter för lika prestationer	401
	6. Sammanfattning	402
	7. KEU:s förslag	403
	D. Avgifter för upplåtelser å allmän plats	404
	1. Inledning	404
	2. Gatuhandelsavgifter m m	405
	3. Parkeringsavgifter	411
	a) Avgiftsbefrielse för handikappade	411
	b) Avgift för boendeparkering på gatumark och för nyttoparkering	412

Kap. VIII. Avgiftsuttagets fördelning: Likställighetsprincipen

E. Sjukvårdsavgifter	415
1. Inledning	415
2. Olika avgifter med hänsyn till bosättning	415
3. Olika avgifter med hänsyn till betalningsförmågan .	419
a) Bakgrund	419
b) Nuvarande reglering	421
4. Olika avgifter med hänsyn till vårdens beskaffenhet	423
5. Enhetlig avgift för vård, som av sjukvårdshuvud- man ombesörjts på enskilt sjukhem	424
F. Avgifter för sociala tjänster	426
1. Inledning	426
2. Helinackorderingsavgifter	427
a) Äldre förhållanden	427
b) Nuvarande reglering	429
I. SoF:s garantiregler	429
II. Avgiftsunderlaget	431
III. Jämkning av vårdavgiften	434
IV. Enhetliga vårdavgifter	436
3. Barntillsynsavgifter	437
G. Vatten- och avloppsavgifter	440
1. Utgångspunkten. Avsnittets uppläggning	440
2. Grunder för fördelningen av anläggningsavgifter ...	444
a) Fastighetsägarens mantalsskrivningsort	444
b) Fastighetens taxeringsvärde och tomtyta	445
c) Tomtytan i kombination med andra taxeelement .	446
d) Varierande anslutningskostnader	449
e) Samma avgift för obebyggd fastighet?	453
f) Ny engångsavgift vid anläggningsförnyelse, nybe- byggelse, avstyckning och bebyggelsesanering ...	454
g) Kostnadstäckning i särskild ordning	459
3. Grunder för fördelningen av bruksavgifter	460
a) Fastighetsägarens mantalsskrivningsort och fastighetens taxeringsvärde	460
b) Kostnaderna för va-försörjningen	462
c) Vattenförbrukningen	468

Kap. VIII. Avgiftsuttagets fördelning: Likställighetsprincipen

d) Vånings- eller bostadsytan	470
e) Vattenkvaliteten	472
4. Betydelsen av att undersöka va-taxans "utfall"	473
5. Sammanfattning	481
H. Gatukostnadsavgifter	483
1. Inledning	483
2. Fördelningsområdet	484
3. Fördelningsnormer	485
4. Jämkning av avgiften	487
I. Vissa övriga avgifter	488
J. Sammanfattning	493

Kap. IX. Avgiftsföreskrifters tillämplighet i tiden:

Förbudet mot retroaktiva avgifter

1 §. Inledning	499
2 §. Principens innebörd och tillämpningsområde	499
3 §. Vissa avvikelser beträffande sotnings- och va-avgifter	503
4 §. Sammanfattning	507

Zusammenfassung: Kommunale Gebühren	509
Litteratur	526
Betänkanden	532
Propositioner	536
Förkortningar	539

Inledning:

Ämnet, materialet och uppläggningsen

Inom finans- och rättsvetenskapen brukar man till de publika inkomster-na hänföra dels skatter, vilka utgör tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation,¹ dels avgifter och priser. De senare erlägges enligt principen om byte mellan prestation och motprestation. I denna framställning skall ej företagas någon närmare begreppsanalys,² eftersom undersökningen skall avse sådana ersättningar eller vederlag för *kommunala prestationer*, som i praktiken benämnes *avgifter*.

Till avgifterna hänför jag även den s k *gatukostnadsersättningen*, vilken kommunerna kan uttaga med stöd av bestämmelser i ByL. Ersättningen skall täcka kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes, dvs flera fastigheters, behov av allmänna platser m m, varför man i och för sig skulle kunna hävda, att fråga är om ett mellanting mellan skatter och avgifter — ett s k "intressentbidrag" (se härom t ex Welinder s 51). Det står emellertid klart, att ersättningen utgår som vederlag för direkta kommunala prestationer. På olika ställen i lagförarbetena benämnes också ersättningen avgift; se prop 1980/81:165, t ex s 36, där det talas om tidpunkt för "avgiftsuttag".

Av vad ovan sagts följer sålunda en avgränsning av ämnet, i det att undersökningen icke omfattar avgifter, vilka kan betecknas som sanktionsavgifter. Avgifter av sådan karaktär, t ex byggnadsavgift, skall uppmärksammas endast i den mån de har någon anknytning till de kommunala prestationsavgifterna. Utanför arbetets ram faller även kyrkokommunala avgifter.

De huvudfrågor, som framställningen syftar till att belysa, kan i korthet formuleras enligt följande: *När kan en av kommun tillhandahållen prestation finansieras medelst avgifter? Kan kommunen — om avgiftsfinansiering är möjlig — fritt utöva sin avgiftsmakt, eller är den vid avgiftssättningen underkastad legala och andra begränsningar?* Det primära syftet med undersökningen är följaktligen att dels utreda avgiftsmaktens grunder och gränser — eller alltså att peka på fall, där kommun kan resp icke kan tillgripa avgiftsfinansiering som ett alternativ till skattefinansiering —

1 Se t ex Eberstein s 5 f, Welinder s 46, Gladner—Olhans s 12 och prop 1973:90 s 213.

2 Se dock kap III, 2 §, A ang distinktionen avgift—skatt och kap VII, 2 §, B ang distinktionen avgift—pris.

dels fastställa vilka begränsningar som gäller för avgiftsmaktens utövning sedan det har konstaterats, att avgiften som sådan är laglig. I sistnämnt hänseende rör det sig om vad kommunen har att iakttaga när den agerar inom ramen för sin kompetens.

För närvarande saknas en för samtliga kommunala avgifter enhetlig reglering.³ De prestationer, för vilka kommunerna betingar sig avgifter, är av skiftande slag, och den rättsliga grunden för avgifternas uttagande varierar. Medan vissa avgifter uttages med stöd av bestämmelser i författning — stundom som vederlag för en prestation, som påtvingats den enskilde — erlägges andra avgifter i utbyte mot en rent frivilligt ianspråktagen prestation, som kommunen tillhandahåller inom ramen för sin egenförvaltning.⁴ Ett studium av en speciell typ av avgift, t ex va-avgift, aktualiserar en mängd olika frågeställningar, av vilka somliga kan vara specifika för ifrågavarande avgiftstyp, medan andra är gemensamma antingen för flertalet eller för samtliga kommunala avgifter. En viktig uppgift för detta arbete har varit att beröra sådana *problem* som kan sägas vara *gemensamma* för avgiftsmakten i dess helhet. I samband med behandlingen av ett problem av mera generell karaktär har det dock varit nödvändigt att studera hur frågan har lösts för viss avgiftstyp.

Mycket har hänt på avgiftsområdet sedan år 1935, då Carsten Welinder disputerade på avhandlingen ”Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning”. Att fråga här är om ett dynamiskt rättsområde har jag också fått erfara under den tid avhandlingsarbetet bedrivits. Ett flertal författningsändringar har genomförts, och nya avgiftssystem har tillkommit. När man i dag undersöker den kommunala avgiftsmakten, möter man inte bara en omfattande *specialreglering*, vilken inom skilda verksamhetsområden berättigar kommunen att för viss prestation betinga sig avgifter, utan också en rikhaltig och kontinuerligt växande *judikatur*. Rättspraxis — då främst RegR:s utslag i kommunalbesvärsmål — har spelat en avgörande roll för avgiftsmaktens utveckling. Lagstiftaren har i vissa fall ingripit för att möjliggöra uttag av en avgift, som av domstolen ansetts olaglig. Det är dock numera relativt sällsynt, att klaganden i ett kommunalbesvärsmål ifrågasätter lagligheten av avgiften som sådan. I nyare rättspraxis

3 En samlad beskrivning av kommunernas rätt att uttaga avgifter har dock efterlysts av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning; se SOU 1982:20 s 148.

4 Med ”egenförvaltning” förstås sådan förvaltning som enbart är reglerad i KL.

behandlas företrädesvis spörsmålet om hur avgiftsmakten skall utövas, dvs efter vilka principer och riktlinjer avgiftsskyldigheten skall bestämmas och fördelas. Då rättsfallsmaterialet till sitt omfång är betydande, föreligger ett stort behov av en vetenskaplig bearbetning.

I fråga om författningsreglerade kommunala avgifter finnes relativt omfattande förarbeten. Att undersökningen omfattat sådant material — främst betänkanden och propositioner — kräver ej någon närmare förklaring. För att få kännedom om hur viss avgiftsregel skall tolkas och tillämpas är man dock i stor utsträckning hänvisad till att studera rättspraxis. RegR:s praxis, publicerad i RÅ, kan därför sägas ha utgjort primärkällan för avhandlingsarbetet. Genom en kommunalbesvärstalan kan klaganden endast åstadkomma, att det klandrade taxe- eller debiteringsbeslutet undanröjes (kasseras). Ett yrkande om ex.vis återfående av avgift kan icke prövas av RegR, utan för att få en sådan tvistefråga avgjord är klaganden hänvisad till att föra restitutionstalan mot kommunen inför allmän domstol. Samma rättegångsordning blir aktuell, om kommunen vid betalningsvägran önskar utbekomma en debiterad men icke erlagd avgift. Då en avgiftsfråga således kan komma under allmän domstols prövning, är givetvis även HD:s praxis, publicerad i NJA, av intresse för detta arbete. Frågan, hur den administrativa och judiciella prövningen av kommunala avgiftsmål närmare ter sig, faller dock utanför ramen för undersökningen. Till detta spörsmål hoppas jag kunna återkomma i annat sammanhang.

När det gäller va-avgifter och värme- och energiavgifter är läget såtillvida speciellt, som den avgiftsskyldige nyttjaren givits möjlighet att föra talan mot anläggningens huvudman hos en för ändamålet särskilt inrättad nämnd av domstolsliknande karaktär — statens va-nämnd. Talan mot nämndens beslut får föras hos Svea HovR. Målet prövas av hovrätten i dess sammansättning som vattenöverdomstol. Talan kan sedan fullföljas hos HD. Studiet av va-nämndens praxis har skett med utgångspunkt i den av statens planverk utgivna publikationen "Avgöranden i va-mål" (1977), vilken redovisar ett urval av nämndens avgöranden under tiden 1970 — då nämnden inrättades — till 1975. För tiden härefter har beaktats de rättsfallsöversikter som sedan 1974 tillhandahålles i den av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV) utgivna tidskriften VAV-nytt.

I undersökningen har även beaktats hovrätternas praxis, publicerad i SvJT och RH, liksom JO:s ämbetsberättelser. Opublicerat material har endast undantagsvis medtagits.

Vid sidan av rättspraxis har givetvis beaktats därpå grundad *doktrin*.

Med undantag av Welinders omnämnda arbete — som dock behandlar avgifterna mera ur ekonomisk än ur juridisk synpunkt — saknas en större och mer samlad specialundersökning av den kommunala avgiftsmakten. Särskilda avsnitt rörande kommunala avgifter finnes dock i vissa allmänna kommunalrättsliga arbeten, av vilka kan nämnas Sundbergs Kommunalrätt (1964), Kaijsers Kommunallagarna II (1975), Kaijser—Riberdahls Kommunallagarna II (1983) och Lindquists Kommunala befogenheter (1982). Avgiftsmakten har även berörts i specialundersökningar på närliggande områden, t ex Strömbergs Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare (1949), Sterzels Studier rörande den kommunala besvärprocessen (1963) samt Westmans Elverksjuridik (1962) och Rättsliga spörsmål vid eldistribution (1971). Vad gäller va-avgifter finnes en framställning av lagkommentarstyp, nämligen Bouvin—Hedmans VAlagstiftning (1972). Materialet i övrigt består i huvudsak av uppsatser publicerade i olika tidskrifter, främst Förvaltningsrättslig tidskrift (FT).

Framställningen består av nio kapitel. Efter ett inledande kapitel, där de kommunala avgifterna presenteras (kap I), följer ett kapitel rörande finansieringen av kommunala prestationer (kap II). Här undersökes bl a, huruvida det inom svensk kommunalrätt föreligger något avgiftsfinansieringstvång. I det därpå följande kapitlet avhandlas avgiftsmakten ur statsrättslig synpunkt (kap III), varvid frågan om avgifterna och normgivningsmakten skjutes i förgrunden. Härefter riktas uppmärksamheten på förhållandet — kompetensfördelningen — mellan kommunens organ (kap IV). Här ställes bl a frågan, vem som skall eller bör besluta om taxa. Avgiftsmaktens grunder och gränser belyses också i kap V, vilket handlar om de grundläggande förutsättningarna för kommunernas rätt att uttaga avgifter inom specialreglerad och oreglerad kommunal verksamhet. I kap VI beröres ett antal spörsmål, vilka kan sägas röra avgiftsplikten eller, anorlunda uttryckt, förhållandet mellan kommunen och den enskilde. De tre sista kapitlen skall ägnas de kommunalrättsliga grundsatserna om självkostnad, likställighet och förbud mot retroaktiva avgifter. Spörsmålen gäller alltså avgiftsuttagets storlek (kap VII) och fördelning (kap VIII) samt avgiftsföreskrifternas tillämplighet i tiden (kap IX).

Kapitel I

Kommunala avgifter. En presentation

1 §. Inledning,

Det kan vara på sin plats att inledningsvis ge en rent katalogartad översikt över olika slags avgifter, som kommunerna i dag betingar sig för sina tjänster. Härmed är icke sagt att varje kommun uttager alla de avgifter som nedan skall redovisas.¹ Framställningen gör inte anspråk på fullständighet, då det på senare tid har blivit allt vanligare, att kommunerna redovisar ”nya” avgifter, dvs avgifter för prestationer, vilka tidigare finansierats skattevägen.²

För att ge en allmän bild av förekomsten av avgifter inom olika grenar av den kommunala verksamheten, kan följande uppställning redovisas:

I. Avgifter inom *industriell och liknande verksamhet*. Hit hänföres

- vatten- och avloppsavgifter,
- värme- och energiavgifter,
- renhållningsavgifter, t ex för sophämtning, sopdeponering, slamhantering och hantering av avfall från fartyg,
- köttbesiktningsavgifter,
- slakthusavgifter,
- elavgifter,
- gasavgifter.

II. Avgifter inom *hamn- och kommunikationsväsendet*. Som exempel på denna avgiftskategori kan nämnas

- hamnavgifter (i egentlig bemärkelse), såsom kran-, kaj-, bogserar- och pumpningsavgifter,
- övriga hamnavgifter, enklav- och passageavgifter,
- avgifter för plats i småbåtshamn (eller gästhamn) och för nyttjande av därtill hörande anordningar,
- färdavgifter inom kollektivtrafiken,
- avgifter vid kommunägda flygplatser, såsom landnings-, passage-, hangar-, parkerings-, ramp- och expeditonsavgifter.

1 Jfr nedan kap II, 2 §.

2 Se vidare kap II, 3 §.

III. Avgifter med anknytning till *mark och bebyggelse*. Hit hör t ex

- gatukostnadsavgifter,
- tomträttsavgifter,
- avgifter för upplåtelser å allmän plats, såsom gatuhandels-, torg- och parkeringsavgifter,
- koncessionsavgifter,
- avgifter för nyttjande av båtuppläggningsplats.

IV. Avgifter inom *den sociala omsorgen*. Till dessa avgifter hör

- avgifter för stöd- och hjälpinsatser, som icke är av behandlingskaraktär,
- avgifter för vård av barn, som genom socialnämndens försorg placerats i annat hem än det egna,
- avgifter för barntillsyn (i förskola, daghem, fritidshem, familjedaghem eller genom barnvårdare),
- avgifter för färdtjänst,
- avgifter för hemhjälp,
- avgifter för boende i servicehus,
- avgifter för andra sociala tjänster, ex.vis barnkolonivistelse, fot- och hårvård, terapiverksamhet och snöröjning åt pensionärer.

V. Avgifter inom *hälso- och sjukvården*. Till dessa avgifter hänföres

- sjukvårdsavgifter,
- övriga patientavgifter, t ex tandvårdsavgifter.

VI. Avgifter för *kommunala tjänstehandlingar och liknande*. Bland dessa avgifter märks

- avgifter hos byggnadsnämnd, byggnadslovs- och avsyningsavgifter,
- avgifter hos miljö- och hälsoskyddsnämnd, ansöknings- och kontrollavgifter,
- avgifter för sotning och annat besiktningsarbete,
- avgifter för tillhandahållande av avskrift eller kopia av allmän handling,
- avgifter för registrering i tomt- och småhuskö,
- avgifter för registrering i båtplatskö,
- avgifter i kommuns mätningstekniska verksamhet.

VII. Avgifter inom *fritids- och idrottsverksamhet*. Hit hör t ex

- avgifter för varmvatten vid campingplatser,
- avgifter för begagnande av idrotts-, bastu- och fritidsanläggningar, fritidsgårdar, turistanläggningar, simhallar och badhus.

VIII. Avgifter med anknytning till *bildningsverksamheten*. Dessa avgifter är bl a

- avgifter för kommunal vuxenutbildning,
- avgifter för skolmåltider,
- avgifter för upplåtelse av skollokaler,
- avgifter för tillträde till museum,
- avgifter för utställningslokaler o likn,
- avgifter för bokutlåning,
- avgifter för musikutbildning,
- avgifter för trafik- och trafikleksskola,
- avgifter för sim- och lägerskola.

I syfte att underlätta framställningen rent tekniskt kommer de ovan redovisade avgifterna att i fortsättningen betecknas som antingen offentlig-rättsliga eller privaträttsliga. Om denna distinktion handlar nästkommande avsnitt (2 §). Härefter följer en närmare presentation av några praktiskt betydelsefulla avgiftstyper (3—13 §§).

2 §. Offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter

Kommunala avgifter brukar betecknas som antingen *offentligrättsliga* eller *privaträttsliga*. Det utmärkande för de förra anges vanligen vara deras tvångskaraktär, i det att kommunens beslut ensidigt skapar avgiftsskyldighet; de senare skall däremot grunda sig på avtalsmässig eller eljest frivillig grund.¹ För förevarande arbete, i vilket skall behandlas ett flertal olika avgiftstyper, har denna sedan länge brukade terminologi ett visst värde, då den underlättar framställningen rent tekniskt. Då skäl därför saknas att här frångå densamma, kommer jag att fortsättningsvis benämna vissa

1 Se DsC 1970:2 s 74.

kommunala avgifter offentligrättsliga och andra privaträttsliga. Vilket eller vilka kriterier bör då få avgöra, om en avgift skall betecknas som offentligrättslig eller som privaträttslig? Kan en avgift för en mer eller mindre frivilligt ianspråktagen prestation betecknas som offentligrättslig, eller bör det krävas, att avgiften skall utgå som vederlag för en direkt påtvingad prestation? Om tvånget bakom avgiftens erläggande skulle tillmätas särskild betydelse, spelar det då någon roll huruvida tvånget är av rättslig eller faktisk art?

Welinder har i sitt kommunalrättsliga arbete betraktat de offentligrättsliga avgifterna ur dels en snävare förvaltningsrättslig, dels en vidare finansrättslig synvinkel.² I förvaltningsrättslig mening skulle kommunens avgiftsrätt grunda sig icke på ett privaträttsligt avtal utan på att den enskilde frivilligt eller nödtvunget nyttjar den kommunala prestationen och på grund därav ådrager sig en offentligrättslig förpliktelse att erlagga avgift. Som exempel nämnes ersättningar för tjänstehandlingar av kommunala myndigheter samt avgifter för sådan kommunal verksamhet, där tvångsutnyttjande är föreskrivet. Offentligrättsliga inkomster i finansrättslig mening är de avgifter som kommunerna uppbär med stöd av den offentligrättsliga tvångsmakt med vilken de har utrustats. Avgiftsrätten kan då, säger *Welinder*, härledas ur kommunens offentligrättsliga rättssubjektivitet och handlingskapacitet. Hit hänför han avgifter, som uttages vid sådana offentligrättsliga kommunala verksamhetsmonopol, där kommunen medelst tvång kan förmå den enskilde att taga nyttigheten i anspråk; avgiften kommer i dessa fall att framstå som en tvångsinkomst eller pålaga. En privaträttslig avgift förvärfvar däremot kommunen, menar *Welinder*, utan stöd av någon offentligrättslig tvångsmakt.

Enligt *Sundberg* har en offentligrättslig avgift skatteliknande karaktär, då kommunens beslut skapar en offentligrättslig skyldighet för den enskilde att erlagga avgiften.³ För att kunna uttaga en dylik avgift, ex.vis slakthusavgift, måste kommunen söka stöd i författning. Om det däremot ej föreligger något rättsligt tvång att erlagga avgift saknar avgiften skattekaraktär och är då enligt *Sundberg* att beteckna som privaträttslig. Kommunen presterar härvid en nyttighet, som den enskilde fritt äger taga i anspråk, varför frågan, huruvida avgiftsskyldighet skall uppkomma eller ej,

2 *Welinder* s 313 f.

3 *Sundberg* s 348.

helt beror av den enskilde.⁴ Härutöver fanns tidigare ett antal avgifter, vilka av Sundberg benämnes ”blandade”; de var ej att anse som privaträttsliga men ej heller som offentligrättsliga, då de saknade stöd i författning. Fråga var här om kommunal verksamhet genom vilken vissa kommunmedlemmar — företrädesvis fastighetsägare — bereddes särskilda förmåner. Det ansågs därför vara rimligt att avkräva dessa ersättning för verksamhetens kostnader. Till denna avgiftsgrupp hänförde Sundberg bl a vatten- och avloppsavgifter.

Strömberg tillämpar delvis andra kriterier. ”De avgifter, som utgör vederlag för prestationer från kommunens sida, kan”, säger *Strömberg*, ”vara privaträttsliga, varvid avgiftsplikten grundar sig på ett frivilligt ingångset avtal. De kan också vara offentligrättsliga, antingen i den meningen att de utgör vederlag för en prestation som påtvingats den enskilde, eller enbart i den meningen att avgifterna utgår med stöd av bestämmelse i allmän författning och sålunda oberoende av om avtal slutits eller ej.”⁵

I sådana fall, där kommuns rätt att uttaga avgift icke är reglerad i författning — här bortses från att indirekt stöd för avgiftsfinansiering finnes i KL 4:2 — äger den enskilde *själv avgöra*, om han skall ianspråktaga nyttigheten och därmed underkasta sig *avgiftsskyldighet*. Inom t ex kommunal bad- och museiverksamhet föreligger inget nyttjandevång, och den som så önskar äger likaså avstå från att erhålla undervisning i kommunal musikskola. Väljer vederbörande att avstå från kommunens prestation, undgår han också avgiftsskyldighet. Här framträder sålunda avtalsfriheten i all sin tydlighet.

Nu kan emellertid samma förhållande råda även då avgift uttages med stöd av bestämmelse i författning. Vissa *författningsreglerade avgifter*, såsom för barntillsyn, tand- och sjukvård och gatumarksupplåtelser, kan nämligen såtillvida sägas vara *frivilliga*, som ett uttagande av dessa oftast förutsätter ett enskilt initiativ, även om frivilligheten stundom — t ex beträffande sjukvårdsavgifter — kan förefalla ytterst skenbar.

Önskar den enskilde få del av nyttigheten, är han dock ej sällan rättsligt eller rent faktiskt hänvisad till att anlita kommunen. Antag att en fastighetsägare vill tillbygga sin fastighet. En sådan åtgärd får ej företagas innan tillstånd därtill har lämnats av kommunens byggnadsnämnd, vilken i detta hänseende intar en rättslig monopolställning. För nämndens ritnings-

4 Ibid s 361, 408.

5 *Strömberg*, Kommunalrätt s 53.

granskning m m debiteras fastighetsägaren avgift enligt byggnadslovstaxa (8 § BySt). Ej heller i detta fall rör det sig om en avgift, som kan sägas ha direkt påtvingats den enskilde, utan fastighetsägaren är ur juridisk synpunkt den som disponerar över frågan, huruvida avgiftsskyldighet skall uppkomma.⁶ Han äger följaktligen avstå från att tillbygga sin fastighet.

I andra fall kan förhållandet vara sådant, att den enskilde är *rättsligt tvingad* att taga prestationen i anspråk och att härför erlägga stadgad avgift. Så t ex kan föreläggande meddelas om att en fastighet skall tvångsanslutas till allmän va-anläggning, om sådan anslutning erfordras för att undvika sanitär olägenhet. Anslutningen föranleder då avgiftsskyldighet för fastighetsägaren enligt VAL. Om det i renhållningsordning har föreskrivits obligatorisk avfallshämtning genom kommunens försorg, är en fastighetsägare förhindrad att själv slutligt omhänderta sitt avfall. Han är skyldig att ianspråkta den kommunala tjänsten och har härför att erlägga avgift enligt renhållningstaxa. En annan prestation, som kommunen tillhandahåller med stöd av ett rättsligt monopol, är sotningen. Fastighetsägaren är här enligt lag skyldig att med jämna tidsintervaller underkasta sig åtgärden och saknar då möjlighet att undandraga sig avgiftsskyldighet (se härtill nedan 4 §).

När det t ex gäller leverans av elström föreligger inget rättsligt tvång att mottaga prestationen, utan elabonnten äger själv bestämma om så skall ske och om han därmed skall ådraga sig avgiftsskyldighet. Den rättsliga grunden för avgiftsplikten utgör det avtal eller abonnemang som ingås mellan leverantören (kommunen) och abonnenten,⁷ och rättsförhållandet initieras genom att kommunen till abonnenten översänder en s k abonnemangsanmälan för underskrift. Härigenom anmäler sig vederbörande som abonnent på elektrisk kraft, förbinder sig att ställa sig till efterrättelse vid varje tidpunkt gällande taxa och allmänna bestämmelser samt erkänner att avtal härom kommit till stånd. Med tanke på att kommunen som elleverantör ej sällan intager en faktisk monopolställning och på att abonnenten för sin försörjning är beroende av elström, är dennes valfrihet givetvis starkt beskuren. Han kan sägas vara *indirekt* eller *faktiskt tvingad* att taga prestationen i anspråk. Härigenom kommer utan tvekan avtalsfriheten att urholkas.

Även i andra fall kan urskiljas ett dylikt tvång. Här må blott pekas på

6 Byggnadslovsavgift har dock ansetts vara en sådan "tvångsmässig" avgift som omfattas av regleringen i RF 8:3; se härtill kap III, 2 §, A och B.

7 Se vidare kap VI, 4 §, A.

den situation som förelåg i rättsfallet *RA 1968 ref 69*, där en hamndirektion hade beslutat uttaga särskild pumpningsavgift för olja, som från fartygen i hamnen pumpades genom hamnens oljeledning. Från oljebolagens sida, vilka åberopade ett utlåtande av Petré, hävdades, att fråga var om en avgift som staden beslutat införa med stöd av en faktisk monopolställning. "Om man på detta sätt kommer fram till att avgiften är av offentlig-rättslig natur, är det knappast fråga om en hamnavgift utan om sådan avgift å den allmänna rörelsen som avses i 74 § 1 st kommunallagen." Enligt Westman, som utlät sig för stadens räkning, kunde dock kriteriet på en offentlig-rättslig avgift ej vara, att den utgår som vederlag för en prestation som tillhandahålles under utövande av ett faktiskt kommunalt monopol. RegR ansåg denna avgift ej vara att hänföra till "avgifterna å den allmänna rörelsen", varför kommunens beslut därom icke krävde fastställelse för att bli giltigt.⁸

Det finnes ej längre några "avgifter å den allmänna rörelsen". Begreppet "*allmänna rörelsen*" förekommer dock på olika ställen i detta arbete, varför något bör antecknas om dess innebörd och omfattning. Bestämmelser om dessa avgifter upptogs redan i 1862 års kommunalförordningar. Det föreskrevs i 73 § 2 st FKL och 74 § 2 st FKS, att KMT:s nädiga prövning skola ock underställas de av kommunalstämman (allmänna rådstugan eller stadsfullmäktige) antagna förslag till nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen, såsom väg-, bro-, hamn- och färjepeningar mm. (Se härtill Hagman s 390.) Av exemplifieringen tycks framgå, att man med "allmänna rörelsen" avsett vad som numera brukar hänföras till *trafik* och *allmän samfärdsel*. (Lika Westman i FT 1962 s 178.) Sundberg har (s 263, jfr Stapelstadsrätten s 467 ff) en något annorlunda uppfattning och anser, att med allmän rörelse ej endast avsågs trafik utan också vad han benämner "ekonomisk samfärdsel", dvs handel och näringar. Att den ekonomiska samfärdseln utgjorde en del av den allmänna rörelsen har bestritts av bl a Persson (s 217). Begreppet har mött kritik även hos Westman (se FT 1962 s 180). Jfr Welinder s 310 f, Jägerskiöld i FT 1952 s 219 och Westerberg, Skatter och avgifter s 115 f. Till avgifterna å den allmänna rörelsen kom sedermera att hänföras inte bara parkeringsavgifter (*NJA 1931 s 686 m f*) utan också torgavgifter (*RA 1928 S 239*). (Se härtill t ex Orre i SST 1932 s 491 ff.) I samband med 1930 års lagändringar utmönstrades den ursprungliga enumerationen av avgifter ur författningstexten (se prop 1930:99 s 206) och ersattes med den avgiftsbeskrivning som fanns i FKSthlm, där underställningsskyldigheten enligt 30 § p C angavs omfatta "nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen, för begagnande av de platser som åt densamma blivit anvisade, eller de inrättningar som till dess betjänande gjorda äro". Stadgandet överfördes senare till KomL (74 §) och KomLSthlm och kvarstod oförändrat till 1972 då torgavgifterna och av-

8 Om rättsfallet ur andra aspekter, se kap IV, 3 §, B, 1 och kap V, 2 §, B, 1 och 3 §, B.

gifterna för upplåtelse av allmän plats för yrkesmässig trafik — i princip de enda då kvarvarande icke specialreglerade avgifterna å den allmänna rörelsen — överfördes till LKAvg (se prop 1972:12).

Vilka avgifter bör då anses som offentligrättsliga och vilka bör betecknas som privaträttsliga? Vid tillkomsten av LKAvg uttalades att *avgiften skulle utgå enligt fastställda grunder eller taxor*. ”Avgiften får sålunda icke grunda sig på något enskilt avtal mellan kommunen och rörelseidkaren utan den skall utgå enligt fastställda normer. *Härigenom markeras avgiftens offentligrättsliga karaktär till skillnad från ett genom avtal bestämt arrende eller hyra.*”⁹ (Kurs. här.) Är en avgift att beteckna som offentligrättslig så snart den uttages enligt taxa, skulle samtliga kommunala avgifter vara offentligrättsliga, då förekomsten av taxa utgör en nödvändig förutsättning för avgiftsuttag.¹⁰ Avgiften skulle dock kunna sägas vara offentligrättslig i den situationen, där den utgår för en prestation, som den enskilde är rättsligt skyldig att mottaga, t ex sotning, och där sålunda taxan kan sägas bli omedelbart bindande.¹¹ De avgifter — även författningsreglerade sådana — för vilkas uttagande kräves att den enskilde i avtal förklarar sig vilja mottaga prestationen och härför samtidigt ikläder sig betalningsskyldighet, skulle då kunna betecknas som privaträttsliga.

Om en offentligrättslig avgift säges vara en avgift för en prestation, som har *påtvingats* den enskilde, och om man härmed avser, att tvånget skall vara av rättslig art, kan blott ett fåtal kommunala avgifter, ex.vis renhållningsavgifter, betecknas som offentligrättsliga. Om begreppet ”offentligrättslig avgift” i stället utvidgas så, att därunder också faller avgifter, vilka erlägges i en faktisk tvångssituation och där avtalsfriheten kan vara mer eller mindre skenbar, skulle vissa icke-författningsreglerade avgifter, t ex elavgifter, kunna komma att hänföras till de offentligrättsliga avgifterna. Så skulle bli fallet även med vissa avgifter som kommunerna uttager med stöd av författning, t ex sjukvårdsavgifter, men där ”frivilligheten” realiter kan vara praktiskt taget obefintlig. Andra författningsreglerade avgifter, vilka företer ökade inslag av ”frivillighet”, skulle då betecknas som privaträttsliga.

Det synes närmast ogörligt att med sådana bestämningsgrunder som de ovannämnda åstadkomma en enhetlig och konsekvent indelning av de kommunala avgifterna. Ej heller är det i detta sammanhang nödvändigt

9 Prop 1957:157 s 56.

10 Se kap VI, 2 §, A.

11 Se vidare kap VI, 4 §, A.

att — som Welinder — laborera med ett finansvetenskapligt avgiftsbegrepp eller att — som Sundberg — ytterligare komplicera bilden genom att tala om ”blandade” avgifter. För detta arbetes vidkommande, där begreppen i huvudsak skall fungera som framställningstekniska hjälpmedel, torde det mest praktiska och minst komplicerade sättet vara, att avgiftens karaktär får avgöras med hänsyn till huruvida rätten att uttaga avgiften har stöd i författning eller inte. Med utgångspunkt från Strömbergs begreppsdistinktion har jag därför valt att beteckna alla de *avgifter som kommunerna uttager med stöd av lag eller annan författning som offentligrättsliga*. De återstående benämner jag *privaträttsliga*.

I de följande avsnitten skall något ytterligare sägas om avgifter för vissa upplåtelser å allmän plats (3 §), sotningsavgifter (4 §), köttbesiktningsoch slakthusavgifter (5 §), hamnavgifter (6 §), avgifter hos byggnadsnämnd (7 §), avgifter inom hälso- och sjukvården (8 §), avgifter för sociala tjänster (9 §), renhållningsavgifter (10 §), vatten- och avloppsavgifter (11 §), gatukostnadsavgifter (12 §) samt vissa övriga avgifter (13 §).

3 §. Avgifter för vissa upplåtelser å allmän plats

Så småningom skulle tillämpningsområdet avseende bestämmelserna om avgifter å den allmänna rörelsen (se här till ovan under 2 §) komma att utvidgas till att omfatta två avgiftskategorier, av vilka den ena — parkeringsavgifterna — var en i princip ny avgiftstyp (*NJA 1931 s 686 m fl*). Den andra kategorien var torgavgifterna (*RA 1928 S 239* och *1929 ref 52*). När det gällde rätten att uttaga gatuhandelsavgifter — en typ av avgifter som otvivelaktigt företer likheter med torgavgifterna — kom emellertid rättspraxis att intaga en restriktiv hållning. Genom rättsfallen *RA 1949 ref 10* och *NJA 1952 s 47* slogs det nämligen fast, att kommun var förhindrad att betinga sig avgift av den som enligt Ost:s regler erhållit tillstånd att ianspråktaga allmän plats för försäljningsändamål (se här till vidare nedan kap V, 2 §, B, 6, a). Utslagen i de båda målen medförde, att man vid 1957 års riksdag lagstiftade i ämnet (LKAvg, prop 1957:157).

LKAvg kom att i sin ursprungliga version reglera två slag av avgifter, nämligen dels avgifter för upplåtelse å allmän plats, som ianspråktagits för något av de ändamål som avses i 2 § AOST, dels avgifter för korttidsparkering på allmän plats. På förslag av kommunalrättskommittén, som tillkallades i mars 1959 för utredning av vissa kommunalrättsliga frågor och som i februari 1970 avgav ett delbetänkande (DsC 1970:2), samordnades år 1972 de i LKAvg sedan 1957 reglerade gatuhandelsavgifterna med sådana torgavgifter som tidigare betraktats såsom underställningspliktiga avgifter å den allmänna rörelsen (prop 1972:12). I nämnda lag kom även att införas regler om rätten att uttaga avgift för upplåtelse å allmän plats av

särskild uppställningsplats för fordon som brukas i yrkesmässig trafik för personbefordran (huvudsakligen taxi- och bussuppställningsplatser).

Om kommunernas rätt att uttaga *gatuhandels-* och *torgavgifter* stadgas i 1 § LKAvg. Har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § AOST sägs för ändamål, varom förmäles i 2 § av stadgan, må kommun — om platsen står under dess förvaltning — uttaga avgift för upplåtelsen. Rätt att uttaga avgift föreligger även beträffande upplåtelse, som avser salutorg eller liknande plats som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats (1 st).¹ Avgift utgår med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter (2 st). Det utmärkande för dessa avgifter är bl a, att de kan bestämmas med bortseende från inte bara självkostnadsprincipen utan i viss mån också likställighetsprincipen.² Avgifterna, som alltså kan differentieras, skall uttagas i enlighet med grunder eller normer, som beslutas av kommunfullmäktige.³ Svenska kommunförbundet har utarbetat ett förslag till dylika avgiftsnormer.⁴

Om *avgifter för s k korttidsparkering* — rätt att under begränsad tid begagna av kommunen upplåten plats å torg, gata eller annan allmän plats — stadgas i 2 § 1 st LKAvg. För sådan tidsbegränsad parkering får kommunen, där så finnes påkallat för trafikens ordnande, uttaga avgift med det belopp som erfordras för att tillgodose sagda ändamål.⁵ Grunder för beräkning av sådan avgift skall beslutas av kommunfullmäktige. Härvid är en avvikelse från likställighetsprincipen tillåten, såtillvida som det får föreskrivas, att *rörelsehindrad* skall vara *befriad* från skyldighet att erlagga avgift (2 st in fine).⁶

Beträffande upplåtelse å allmän plats av *särskild uppställningsplats för fordon*, som brukas i yrkesmässig trafik för personbefordran, föreskrives det i 2 § 2 st LKAvg, att kommunen får uttaga *avgift* med belopp, som erfordras för att täcka kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen. Till skillnad från avgifterna för korttidsparkering, vilka kan bestämmas

1 De legala förutsättningarna för avgiftsuttag kommer att närmare belysas i kap V, 2 §, B, 6—7 och 15, c).

2 Se härtill kap VII, 3 §, B, 1 och kap VIII, 6 §, D, 2.

3 Jfr nedan kap VI, 2 §, C, 1.

4 Cirk 26/1972.

5 Se vidare kap V, 2 §, B, 8, a).

6 Se prop 1977/78:81 och nedan kap VIII, 6 §, D, 3, a).

till det belopp som är nödvändigt ur trafikregleringssynpunkt, är dessa parkeringsavgifter självkostnadsbundna.

I syfte att möjliggöra för kommuner med större tätorter att bedriva försöksverksamhet med s k *boendeparkering på gatumark* — en form av parkering som eljest skulle strida mot likställighetsprincipen — genomfördes år 1979 en ändring av 5 § LKAvg.⁷ Nämnda lagrum bemyndigar regeringen att medge, att de kommuner, som regeringen bestämmer, får bedriva försöksverksamhet som innebär avvikelse från föreskrifterna i 2 § 1 st. Sådana medgivanden får också innefatta rätt att uttaga avgifter efter olika grunder för skilda kategorier av trafikanter. Regeringen bestämmer de närmare villkoren för försöksverksamheten.⁸ Tomtparkeringsutredningen har nyligen föreslagit, att bestämmelsen i 5 § LKAvg skall upphöra att gälla, och att möjligheten att anordna boendeparkering på gatumark framdeles skall följa av stadgandet i 2 § LKAvg. Parkeringssystemet skall möjliggöras bl a därigenom, att kravet på att parkering får ske endast "under begränsad tid" borttages.⁹

4 §. Sotningsavgifter

Bestämmelser rörande sotning finnes i BrSt. De föreskrifter som härutöver är erforderliga för ordnandet av kommunens brandförsvar skall enligt 1 § BrSt upptagas i lokal brandordning. Brandordning, som är obligatorisk, antages av kommunfullmäktige och skall fastställas av LSt (2 § BrSt). I brandordning skall intagas bestämmelser om bl a sotningsfrister (15 § BrSt), kommunens indelning i sotningsdistrikt (16 §) och skorstensfejarmästares åligganden (19 §).

Med sotning avses rengöring av eldstäder och liknande förbränningsanordningar med tillhörande röckanaler samt imkanaler (15 § BrSt). Sotningen, som är obligatorisk, skall äga rum med vissa i brandordningen närmare angivna intervaller — s k sotningsfrister — samt utföras av en av brandstyrelsen utsedd skorstensfejarmästare. Den auktoriserade skorstensfejaren, som kan vara antingen kommunalanställd tjänsteman eller enskild företagare, har monopol på sotningen inom sotningsdistriktet. Av hänsynen till brandsäkerheten är fastighetsägaren rättsligt skyldig att taga prestationen i anspråk. För arbetets utförande har skorstensfejaren erhållit vissa offentligrättsliga maktbefogenheter; se 18 a § BrL.

När det gäller den rättsliga regleringen av kommunernas rätt att uttaga *sotningsavgifter* kan till en början uppmärksammas stadgandet i 27 § 1 st

7 Prop 1979/80:34.

8 Se här till kap III, 2 §, B och kap VIII, 6 §, D, 3, b).

9 DsK 1984:I, t ex s 106 ff.

BrL, vilket innehåller ett bemyndigande för regeringen att dels meddela föreskrifter om avgifter för sotning och för undersöknings- och besiktningsarbete som utföres av den som är behörig att verkställa sådan sotning, dels överlåta denna normgivningsmakt åt kommun (2 st).¹ Själv rätten att uttaga sotningsavgifter är däremot reglerad i 20 § BrSt. Enligt detta stadgande skall för kommun finnas² en av fullmäktige antagen sotningstaxa, i vilken skall upptagas de avgifter som ägare och innehavare av byggnad, annan anläggning eller lägenhet³ har att erlægga för sotnings-, undersöknings- och besiktningsarbete, som utföres av skorstensfejare.

Kommunerna utför ej alltid sotningen i egen regi utan anlitar härför enskilda entreprenörer. Om skorstensfejaren är en anlitaad entreprenör, uppbär denne själv avgifterna,⁴ men det är väsentligt att framhålla, att det ankommer på fullmäktige att fastställa sotningstaxa oberoende av om sotningsväsendet är kommunaliserat eller ej.⁵ Även om kommunen i och för sig äger rätt att ensidigt bestämma avgifternas storlek,⁶ användes ofta s k *normal sotningstaxor*, vilka regelbundet höjes i takt med skorstensfejarnas löneutveckling.⁷ Det förhållandet, att taxorna nära knyter an till löneutvecklingen och att uppgörelserna på arbetsmarknaden regelmässigt medför retroaktiva lönehöjningar, har varit den bidragande orsaken till att RegR i några fall godtagit retroaktiva taxehöjningar.⁸

5 §. Köttbesiktnings- och slakthusavgifter

Avgifterna för köttbesiktning och slakthus uttages med stöd av ett bemyndigande i 13 § KöttbL.¹

Inom hela riket råder, såvida icke LSt på grund av särskilda skäl för viss kommun eller kommunal medgivit undantag härifrån, s k *köttbesiktningstvång*, vil-

1 Se härtill kap III, 2 §, A.

2 Ang frågan, huruvida sotningstaxa är obligatorisk, se nedan kap II, 2 §.

3 Se vidare ang avgiftspliktens subjekt kap VI, 5 §, B, 2.

4 Se t ex Strömberg, Kommunalrätt s 54.

5 Prop 1962:12 s 85 och Källner s 87. Jfr nedan kap IV, 3 §, A.

6 Se *RA 1954 I 73* nedan kap VI, 3 §.

7 Se kommunförbundets cirk 119/1980, 40/1982 och 110/1983. — Ang frågan om differentiering av sotningsavgifter, se kap VIII, 6 §, I.

8 Se vidare kap IX, 3 §.

1 Prop 1959:11.

ket innebär att vissa typer av kött, som är avsett för människoföda, skall ha godkänts vid besiktning innan det får saluföras till allmänheten (se närmare 1, 2 och 5 §§ KöttbL).

Att vidtaga erforderliga åtgärder för köttbesiktning är enligt 6 § KöttbL en *kommunal angelägenhet*. Härvid åvilar det kommunen att till verksamhetens förfogande ställa lämpliga lokaler och nödvändig utrustning och att bestrida arvode till veterinär och annan besiktningspersonal. Under förutsättning att verksamheten efter överenskommelse lämpligen kan utföras inom annan kommun eller i slakteriinnrättning, som står under offentlig tillsyn och kontroll, s k kontrollslakteri, kan dock statens livsmedelsverk efter särskild framställning befria kommunen från dess förpliktelser (se 7 §).

För besiktningsåtgärden — liksom för sådan särskild behandling som kött enligt besiktningsveterinär måste undergå för att kunna godkännas (se 9 § 2 mom) — kan kommunen, om besiktningen sker inom denna, täcka sina kostnader medelst avgifter. *Köttbesiktningsavgift* kan i stället uttagas av slakteriinnrättning, om överenskommelse härom har träffats med kommunen. I båda avseendena gäller emellertid att det är fullmäktige som fattar beslut om att avgift skall uttagas, dvs antager taxa,² och att avgifterna ej får sättas högre än som kan anses erforderligt för att täcka kostnaderna för köttets besiktning och därmed sammanhängande åtgärder (13 § 1 mom).³

På framställning av kommun äger LSt förordna om s k *slakteritvång* inom kommunen eller viss del därav (10 § 1 mom). Innebörden härav är bl a, att slakt av djur ej får äga rum annorstädes än i *offentligt slakthus* eller i särskildå under offentlig tillsyn stående slakteriinnrättningar (kontroll- och fjäderfäkontrollslakterier). Innan dylikt tvång får införas måste dock kommunen på ett ändamålsenligt sätt ha sört för att förekommande slakt kan utföras utan tidsutdräkt.

Ett kommunalt eller, med lagens uttryckssätt, offentligt slakthus skall enligt huvudregeln stå under förvaltning av en *slakthusstyrelse*. Om kommunen ej har tillsatt särskild slakthusstyrelse eller givit befintlig nämnd sådant uppdrag, utövas funktionen av kommunstyrelsen (11 § 2 mom). För särskild slakthusstyrelse skall tillämpas flertalet av de bestämmelser vilka reglerar kommunstyrelsens verksamhet.

För rätten att begagna offentligt slakthus må *slakthusavgift* uttagas med stöd av 13 § 2 mom KöttbL. Härjämte kan, om i samband med dylikt slakthus har anordnats särskild marknadsplats för kreaturshandeln, avgift utgå för nyttjandet av platsen och vid densamma uppförda stallar samt för kreaturens utfodring, skötsel och vägning. I likhet med vad som

2 Se nedan kap IV, 3 §, A.

3 Se vidare kap VII, 3 §, A och 6 §, C, 5.

gäller beträffande köttbesiktningssavgifter får slakthusavgifterna, vilka fastställas av slakthusets styrelse,⁴ icke sättas högre än som kan anses erforderligt för att täcka verksamhetens kostnader.⁵

6 §. Hamnavgifter

Bestämmelser rörande avgifter i hamnverksamhet fanns tidigare i 16 § KLP (dessförinnan 74 § KomL) och i HamntaxeK. För att vinna bindande kraft skulle kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter, grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter prövas och fastställas av regeringen (16 § KLP). Fastställelse av sådant taxebeslut fick meddelas även av myndighet som regeringen bestämde. Enligt 1 § HamntaxeK fastställdes hamntaxa, varmed avsågs taxa å ersättning för begagnande av hamnen med tillhörande kajer, bryggor och andra förtöjningsanordningar (hamnavgift), av sjöfartsverket. Av lagtexten följde att fastställelse erfordrades endast då taxebeslutet innebar införande av ny avgift eller höjning av en redan utgående avgift. Vid avgiftssänkning eller lindring i avgiftsbördan på annat sätt krävdes ej underställning. (Jfr Sundberg s 263 och Kaijser s 337.)

I HamntaxeK gjordes åtskillnad mellan hamntaxa för allmän hamn (1 §), grundpenningtaxa för lastageplats — enskild hamn (27 §) — samt taxa för rätten att begagna sluss, kanal eller annan farled (39 §). Hamnavgift fastställdes att utgå för fartyg, som anlöpte, passerade eller eljest uppehöll sig i hamnen, för varor, som lastades eller lossades på sådan plats, samt för flottgods, som avgick från, passerade eller ankom till hamn (5 §). I 7—13 §§ gavs detaljerade bestämmelser om grunder för beräkningen av hamnavgift för fartyg. Motsvarande regler i fråga om hamnavgift för varor fanns i 15—17 §§.

HamntaxeK:s regler om avgifter för fartyg och varor avsåg ersättning för ianspråktagande av sådan kajplats (ankarplats, redd) som anvisats av hamnförvaltningen. Ett flertal av de tjänster som kommunen tillhandahöll och härför betingade sig ersättning föll därför utanför statlig myndighets prövning. Här var då fråga om ersättning för tjänster, som lämnades bakom kajlinjen, t ex oljepumpning (se RÅ 1968 ref 69 nedan kap V, 2 §, B, 1), och för hantering, förflyttning och lagring av gods i magasin eller på kaj eller för upplåtelse av mark för olika ändamål, t ex oljedepåer och upplag. I dessa fall ansågs hamnmyndigheten äga rätt att uttaga särskilda avgifter liksom att i privaträttsliga avtal kräva garantier för att avgifterna erlades (se härtill DsC 1970:2 s 136 och SOU 1969:22 s 25).

Kommunernas rätt att för olika slags hamntjänster betinga sig avgifter är numera författningsreglerad endast såvitt gäller s k enkla- och pas-

4 Se härtill kap IV, 3 §, A.

5 Se vidare kap VII, 3 §, A, 5 §, B, 1 och 6 §, C, 5.

sageavgifter, vilka hamninnehavare — kommun eller annan — kan uttaga med stöd av HamnAvgL (se nedan). I samband med denna lags ikraftträdande¹ upphävdes nämligen dels stadgandet i 16 § KLP, dels HamntaxeK, vilken även innehöll regler rörande vinstförbud,² vinstmedelsanvändning³ och likställighet vid avgiftsfördelningen.⁴ *Till helt övervägande del* är följaktligen hamnavgifterna — t ex kaj-, kran-, bogserar- och pumpningsavgifter — *privaträttsliga*. De uttages m a o utan särskilt författningsstöd. Nämnade förhållande bör dock icke hindra, att de äldre bestämmelserna i HamntaxeK får tjäna som vägledning vid bedömningen av vissa avgiftsfrågor.⁵

Som ovan framgått reglerar HamnAvgL endast två typer av hamnavgifter, nämligen s k *enklav-* och *passageavgifter*. Med stöd av nämnda lag (1 st) kan den som innehar en allmän hamn uttaga avgifter, utan att hamninnehavaren tillhörig kaj, brygga eller liknande anordning inom hamnens område anlöps eller nyttjas,

- (1) för fartyg som anlöper kaj, brygga eller liknande anordning som tillhör någon annan än hamninnehavaren men som ligger inom hamnens område,
- (2) för fartyg som passerar hamnens vattenområde, och för
- (3) gods som lastas eller lossas över kaj, brygga eller liknande anordning som tillhör någon annan än hamninnehavaren men som ligger inom hamnens område.

Medan avgift för enklavtrafik kan utgå i form av både fartygs- och varuavgift (p 1, 3), kan passageavgift uttagas endast för fartyg (p 2). Rätten att uttaga avgift för enklavtrafik har motiverats med att trafiken medför ett ianspråktagande av hamnanordningar, vilka har bekostats av hamninnehavaren.⁶ Med passagetrafik åsyftas trafik, där fartyg ej anlöper kaj etc utan endast passerar hamnens vattenområde på väg till annan hamn, ex vis inlandshamn. Passageavgift får uttagas för fartyg som passerar ”hamnens

1 Prop 1980/81:132.

2 Se härtill kap VII, 7 §, B.

3 Se härtill kap VII, 7 §, D.

4 Se härtill kap VIII, 2 §, B.

5 Se kap VIII, 6 §, not 129.

6 Prop 1980/81:132 s 7.

vattenområde”, varmed torde avses vatten såväl inom som utom det egentliga hamnområdet. Rätten att uttaga denna avgift gäller dock endast inom det område där trafiken enligt vad sjöfartsverket fastställt kan anses ha nytta av hamninnehavarens anordningar och tjänster (2 st).⁷ Ansökan om sådan fastställelse göres av hamninnehavaren.

Enklav- och passageavgifterna är — liksom övriga avgifter i hamnverksamhet — självkostnadsbundna, när de uttages av hamninnehavare som är kommun.⁸

7 §. Avgifter hos byggnadsnämnd

A. Byggnadslovs- och avsyningsavgifter

Avgiftstaxa för åtgärder utförda av byggnadsnämnd kunde tidigare utfärdas av LSt efter framställning av kommun (8 § BySt). Avgifterna skulle erläggas för sådana hos nämnden påkallade åtgärder, vilka föranledde ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande förrättning. Enligt samma stadgande skulle även beslut om taxa för fastighetsbildnings- och mättningsförrättningar underställas LSt. De sistnämnda avgifterna bestämmes numera av regeringen, men för uppdrag, som utföres av kommunal fastighetsbildningsmyndighet, utgår dock ersättning i enlighet med vad kommunen bestämmer (se 1 § 3 st lantmäteritaxan, 1971:1101). Kommunförbundet har utarbetat normalförslag till sådan s k *mätningstaxa*.¹

Med stöd av bestämmelsen i 8 § BySt beslutades regelmässigt dels en s k byggnadslovstaxa, dels en särskild va-installationstaxa innehållande bestämmelser om avgift i samband med byggnadslovsprövning för vatten- och avloppsinstallationer. På framställning av kommun kunde LSt också utfärda s k FBV-taxa, dvs taxa för sådana avgifter som skall erläggas till byggnadsnämnd med anledning av avsyning av anläggning för brandfarliga varor (59 § FBV).²

7 Se härtill kap V, 2 §, B, 15, d).

8 Se prop 1980/81:132 s 12 och nedan kap VII, 2 §, B.

1 Cirk 104/1977 och 134/1980.

2 Se t ex DsKn 1975:1 s 9.

Enligt nu gällande ordning beslutar kommunen själv både *byggnadslovstaxa* och *FBV-taxa* (8 § BySt, 59 § FBV).³ Till följd av RF:s regler om normgivningsmakten har dock regeringen måst inhämta riksdagens bemyndigande att få meddela föreskrifter om avgifter hos byggnadsnämnd och att få överlåta denna normgivningsmakt åt kommun.⁴

Av den som hos byggnadsnämnden gör framställning, vilken föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd eller framställning av arkivbeständig handling, får kommunen uttaga avgift (8 § 1 st BySt).⁵ För enkelhetens skull kan avgiften benämnas *byggnadslovsavgift*. *Avsyningsavgift* kan uttagas av den på vars begäran avsyning äger rum (59 § 3 st FBV). Beträffande båda avgiftstyperna gäller att taxan skall antagas av fullmäktige⁶ och innehålla grunder för avgiftens beräkning (8 § 2 st BySt, 59 § 4 st FBV).⁷ Härjämte stadgas att avgift får uttagas med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden resp avsyningen (8 § 1 st BySt, 59 § 3 st FBV).⁸

Svenska kommunförbundet har — i samarbete med bl a statens planverk — utarbetat ett *normalförslag* till byggnadslovstaxa, även innefattande FBV-taxa. Enligt rekommendationen skall avgiften för åtgärden bestämmas så, att ett grundbelopp multipliceras med en särskild s k objektsfaktor, vilken åsatts den speciella åtgärden med hänsyn till tidsåtgång. Taxan och senare ändringar däri skall beslutas av fullmäktige. Ändringar av grundbeloppet, vars storlek är beroende av den kostnadstäckningsgrad som kommunen avser att uppnå, skall däremot beslutas av byggnadsnämnden. Normalförslaget omfattar dock ej avgift för upprättande av nybyggnadskarta, utstakning och lägeskontroll, utan avgift för sådana åtgärder skall debiteras enligt särskild mätningstaxa.⁹

3 Jfr kap V, 2 §, B, 15, b).

4 Se prop 1975:8, 1975:107 och nedan kap III, 2 §, A.

5 De avgiftsgrundande åtgärderna kommer att närmare belysas i kap V, 2 §, B, 11. — Frågan om differentiering av byggnadslovsavgifter beröres i kap VIII, 6 §, I.

6 Jfr kap IV, 3 §, A. — Påpekas bör att byggnadsnämndens beslut att debitera byggnadslovsavgift överklagas inte genom kommunalbesvär utan genom förvaltningsbesvär (71 § BySt); se t ex RA 1974 B 882 och 1978 Bb 300.

7 Om taxans innehåll, se kap IV, 4 §, B, 2.

8 Se härtill kap VII, 5 §, B, 2.

9 Se cirk 33/1975, 134/1977, 126/1981, 66/1982 och 71/1983.

B. Byggnadslovsavgift contra byggnadsavgift

Byggnadslovsavgiften får ej förväxlas med byggnadsavgiften. Fråga är här om två avgifter av helt olika slag. Medan den förra *erlägges i utbyte mot en kommunal prestation*, är *byggnadsavgiften* en *sanktions- eller påföljdsavgift*, vilken uttages av byggnadsnämnd när en byggnadslovskrävande åtgärd företagits utan att sådant lov förelegat (4 § 1 st LPI). Då emellertid avgiftssystemet enligt LPI är speciellt, såtillvida som beräkningen av byggnadsavgiften knyter an till storleken av den byggnadslovsavgift som uttages med stöd av 8 § BySt, finns det anledning att i detta sammanhang något beröra avgiftstypen.

Huvudregeln är, att byggnadsavgift utgår när åtgärd, för vilken erfordras byggnadslov, vidtages utan att sådant lov föreligger (4 § 1 st LPI), och att avgiften skall påföras den som vid tiden för överträdelsen var ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg (9 § 1 st). I vissa fall bortfaller avgiftsskyldigheten, t ex när det utförda rättas innan fråga om påföljd eller ingripande upptages vid sammanträde med byggnadsnämnd; se närmare 5 § LPI. Enligt lagen kan även uttagas särskild avgift (6 §), vilken utgår för vissa närmare angivna överträdelser som icke innefattar olovligt byggande, och s k tilläggsavgift (7 §). Den sistnämnda kompletterar byggnadsavgiften och skall jämte denna utgå i fall, där det olovliga byggandet kan sägas vara kvalificerat, t ex när en helt ny byggnad uppföres.

Man har sökt övervinna svårigheterna att finna ett lämpligt och samtidigt enkelt system för beräkningen av byggnadsavgiften genom att som *underlag för avgiftsberäkningen* välja *byggnadslovstaxan*. Enligt 4 § 2 st LPI skall nämligen byggnadsavgiften bestämmas till ett belopp, som motsvarar fyra gånger den avgift som skulle ha utgått enligt byggnadslovstaxan, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd hade meddelats. Avgiften skall dock alltid bestämmas till minst femhundra kronor.¹⁰ Till grund för avgiftsbestämningen skall läggas den byggnadslovstaxa som gällde när den olovliga åtgärden företogs.¹¹

Anknytningen till byggnadslovstaxan medför givetvis, att storleken av byggnadsavgiften kan komma att *variera* mellan landets olika kommuner, bl a till följd av kommunernas principiella rätt att helt eller delvis skattefinansiera den verksamhet hos byggnadsnämnd, för vilken avgift i och för sig kan uttagas med stöd av 8 § BySt.¹² Ett visst skydd häremot har dock

10 Jfr t ex RÅ 1980 2:23.

11 Se här till Didón—Hedman s 48.

12 Se om denna "underskottsprincip" nedan kap II, 2 §.

skapats genom föreskriften i 4 § 2 st LPI, att avgiftsbestämningen skall ske utan hänsynstagande till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föranledes av omständigheterna i det enskilda fallet¹³ och till belopp som belöper på tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning och lägeskontroll av byggnad eller annan mätningsteknisk åtgärd eller på framställning av fotonegativ eller bildkort. Följden härav blir, att till grund för beräkningen av byggnadsavgift kommer att läggas den byggnadslovsavgift som utgår för handlingsgranskning, besiktningar, resor, beslut om byggnadslov och bevis om slutbesiktning.¹⁴ Härigenom kommer riskerna för varierande byggnadsavgifter att om ej helt elimineras så i vart fall minskas.

Som ovan framgått skall byggnadsavgift alltid utgå med lägst femhundra kronor. Detta *minimibelopp* kommer att påföras den avgiftsskyldige när kommunen ej antagit byggnadslovstaxa, när taxan saknar tillämplig avgiftsbestämmelse för åtgärden och när byggnadslovsavgiften multiplicerad med fyra ej uppgår till femhundra kronor.

Till sist skall framhållas att fastighetsägaren kan komma att få *erlägga* — förutom byggnadsavgift — *även byggnadslovsavgift*, om han i efterhand ansöker om byggnadslov för åtgärden. Den omständigheten sålunda, att byggnadsavgift utgått för det olovliga byggandet, befriar honom ej från skyldigheten att erlägga avgift enligt byggnadslovstaxa.¹⁵

8 §. Avgifter inom hälso- och sjukvården

Huvudmannaskapet och ansvaret för den allmänna hälso- och sjukvården är en specialreglerad uppgift, vars handhavande landstingen ålagts i lag. Författningsregleringen utgöres främst av HSjvL, vilken den 1 januari 1983 trädde i stället för SjvL (prop 1981/82:97). Liksom tidigare skiljer man mellan slutna och öppna vård (5 § HSjvL). Den slutna vården är sådan vård som fordrar intagning på sjukhus. För att vården skall betecknas som slutna är det egalt om behandlingen sker frivilligt eller under tvångsmässiga former. (Se t ex Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 190. Jfr *RÅ 1974 A 650* avseende avgift vid tvångsintagning på sjukhus med stöd av LSPV.) Då hälso- och sjukvård i stället meddelas person som ej är intagen på

13 Om förhållandet mellan denna bestämmelse och stadgandet i 8 § BySt, vilket talar om att avgift får uttagas med "högst" det belopp som motsvarar den "genomsnittliga" kostnaden för åtgärden, se nedan kap VII, 5 §, B, 2.

14 Prop 1975/76:164 s 24 f.

15 Se Didón—Hedman s 49.

sjukhus talar man om öppen vård. (Ang s k "halvöppen" vård, t ex enbart dag-sjukhusvård, se prop 1969:125 s 18 f och 1981/82:97 s 121.) Att bereda såväl öppen som sluten hälso- och sjukvård är enligt 3 § HSjvL ett åliggande för varje landstingskommun och sådan kommun som ej tillhör landstingskommun (dvs Göteborg, Malmö och Gotland). Vårdskyldigheten omfattar primärt samtliga inom sjukvårdsområdet — landstingskommunen resp kommunen — bosatta personer. Enahanda skyldighet föreligger dock även gentemot andra vårdbehövande som — utan att vara bosatta inom kommunen — under vistelse där blir i akut behov av hälso- och sjukvård (4 §).

Landstingskommunerna är även ålagda att sörja för tandvård. Enligt FtvL, som preciserar kommunens skyldigheter härvidlag, skall landstingskommun svara för avgiftsfri tandvård för inom kommunen bosatta barn och ungdomar t o m 19 års ålder samt för specialisttandvård åt vuxna, som är bosatta inom kommunen. Även i övrigt skall tandvård tillhandahållas vuxna i lämplig omfattning. (Se 2—4 §§ FtvL.) FtvL kompletteras av folktandvårdskungörelsen (1973:637), vilken i huvudsak innehåller bestämmelser av administrativ karaktär.

Avgiftssystemet inom den offentliga vården har en nära anknytning till sjukförsäkringssystemet. De vårdavgifter som sjukvårdshuvudmännen uppbär för meddelad läkarvård, sjukhusvård m m består nämligen av *dels avgifter från patienter, dels ersättningar från den allmänna försäkringen*. Påpekas bör att ersättningen från den allmänna försäkringen och patientavgiften är två ej jämförbara inkomsttyper. Den senare erlägges av patienten och är direkt avhängig den lämnade vården. Den erlägges i utbyte mot en kommunal prestation och är i detta avseende likartad de primärkommunala avgifterna. Försäkringsersättningen är däremot ett medel för att kollektivt finansiera sjukvården och utgör snarast ett alternativ till en direkt eller indirekt offentlig skattefinansiering.¹

Enligt 17 § 1 st HSjvL får landstingskommunen — i den mån inte annat är särskilt föreskrivet² — av patienterna uttaga *vårdavgifter* enligt grunder som landstingskommunen bestämmer.³ Patienter som är bosatta inom landstingskommunen skall därvid behandlas lika. För vården av s k "utomlänspatienter", vilka sålunda kan särbehandlas i avgiftshänseende,⁴ har sjukvårdshuvudmännen (landstingen) träffat en inbördes överenskommelse — det s k utomlänsavtalet. Tanken bakom avtalet är, att utomlänspatienten skall debiteras avgift som inomlänspatient och att vård-

1 SOU 1977:78 s 195.

2 Se om dylika undantag kap V, 2 §, B, 5.

3 Om vad som här avses med "landstingskommunen", se kap IV, 3 §, A.

4 Frågan om differentiering av avgifter med hänsyn till bosättning kommer att behandlas i kap VIII, 6 §, E, 2.

landstinget skall utfå skillnaden mellan vårdkostnaden och avgiften av patientens hemlandsting.⁵

Patientavgifterna, som uttages inom både öppen och sluten vård, är ej sällan prestationsbaserade; de beräknas alltså per vård dag, besök el likn. Som inkomstkälla spelar dock avgifterna en förhållandevis obetydlig roll, ty i den hittills förda avgiftspolitikén har man eftersträvat en låg avgiftsnivå.⁶ Den övervägande delen av kostnaderna för hälso- och sjukvården finansieras i stället medelst ersättningar från den allmänna försäkringen.

Systemet med *ersättning* till sjukvårdshuvudmännen från den allmänna försäkringen infördes genom beslut av 1969 års riksdag (den s k 7-kronorsreformen).⁷ Regeringen har bemyndigats att fastställa grunderna för den ersättning som skall utgå för läkarvård, tandvård, sjukhusvård och sjukvårdande behandling (se AFL 2:2—4, 6). Härvid kan bestämmas — förutom högsta arvode — även storleken av den patientavgift som vårdgivaren äger uttaga (2:1 2 st).⁸ I läkarvårdstaxan (1974:699) har givits föreskrifter om bl a arvoden och patientavgifter inom den offentliga läkarvården. Motsvarande bestämmelser för tandvård, sjukhusvård och sjukvårdande behandling finnes i tandvårdstaxan (1973:638), förordningen (1979:849) om ersättning för sjukhusvård m m och förordningen (1976:1018) med taxa för sjukvårdande behandling m m (behandlingstaxan).

Ersättningssystemet är utformat så, att patienten vid varje läkarbesök, behandling etc skall erlägga *viss del* av det fastställda arvodet i form av *patientavgift*. *Återstoden* — skillnaden mellan arvodet och patientavgiften — utbetalas från försäkringskassan direkt till vårdgivaren och benämnes allt efter artén av vården *läkarvård ersättning*, *tandvård ersättning* eller *behandling ersättning*; se 6 § läkarvårdstaxan, 6 § 1 st tandvårdstaxan och 4 § behandlingstaxan.

Ersättning från den allmänna försäkringen utgår också för tillhanda-

5 Se 1980 års utomlänsavtal.

6 SOU 1977:78 s 195.

7 Prop 1969:125.

8 Se härtill kap V, 2 §, B, 15, e). — I praktiken förfar man i regel så, att ersättningsnivån och storleken av patientavgifterna fastställs efter förhandlingar mellan sjukvårdshuvudmännen och statén. Någon årlig omreglering av ersättningsbeloppen sker dock ej utan dessa bestämmes för en avtalsperiod om vanligen två till tre år. Se t ex prop 1980/81:187, vilken redovisar en dylik överenskommelse avseende åren 1982—1983.

hållandet av handikapphjälpmedel samt för transporter med ambulans eller liknande fordon. Bestämmelser härom finnes i förordningen (1975:963) om ersättning till sjukvårdshuvudman för handikapphjälpmedel och sjuktransporter. Ersättningarna, som benämnes *hjälpmedelsersättning* och *sjuktransportersättning* (1 §), är populationsbaserade, vilket innebär att de utgår med ett fast årligt belopp för varje innevånare som var bosatt inom sjukvårdsområdet vid årets början (2—3 §§). För sjuktransport får kommunen uttaga viss avgift av den sjuke (3 § 2 st). Handikapphjälpmedel får den försäkrade däremot kostnadsfritt.⁹

Vad slutligen gäller ersättningen från försäkringen och *patientavgifter* inom *sluten sjukhusvård*, tillämpas olika system beroende på om patienten är *försäkrad* eller *"utförsäkrad"*. För försäkrade patienter utgår avgiften ur försäkringen, och försäkringskassan utbetalar densamma — efter avdrag på sjukpenningen (AFL 3:4 2 st) — direkt till sjukvårdshuvudmannen. Huvudmannens rätt till ersättning från den allmänna försäkringen upphör dock för det fall att en ålderspensionär eller förtidspensionär med hel förtidspension har vårdats på sjukhus under sammanlagt 365 dagar (AFL 2:12). Patienten "utförsäkras" och får härefter själv svara för vårdavgiften. Genom ett uttryckligt bemyndigande — först i 27 § SjvL¹⁰ och sedan i 17 § 2 st HSjvL¹¹ — har sjukvårdshuvudman givits rätt att efter sex avgiftsfria vård dagar uttaga avgifter, vilka kan bestämmas med hänsyn till pensionärens betalningsförmåga. I så fall skall endast pensionärens egna inkomster efter skatt läggas till grund för avgiftsbestämningen, och vårdavgiften skall alltid bestämmas så, att pensionären förbehålles tillräckliga medel för sina personliga behov. Regeringen har meddelat ytterligare föreskrifter om dessa avgifter i SjvAvgF.¹²

9 §. Avgifter för sociala tjänster

Enligt 6 § SoL har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på

9 SOU 1979:1 s 64.

10 Prop 1981/82:22.

11 Prop 1981/82:97.

12 Se här till kap VIII, 6 §, E, 3. — Avgiftssystemet har på senare tid utsatts för kritik och föreslagits skola ändras; se mot 1982/83:1291, 1308 och 1821.

annat sätt. Rätten till bistånd innebär emellertid icke, att hjälptagaren alltid kan påfordra att få åtnjuta biståndet kostnadsfritt, utan för sina sociala tjänster kan kommunerna under vissa förutsättningar uttaga avgifter. I vad mån så är möjligt framgår av stadgandena i 34—35 §§ SoL (nedan A—B).

A. Avgifter för stöd- och hjälpinsatser m m

Med stöd av 34 § 1 st SoL kan kommun i viss utsträckning uttaga avgift för olika slags stöd- och hjälpinsatser. Härvidlag gäller att *stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär icke* medför *kostnadsansvar* för den enskilde vårdtagaren. För *andra* stöd- och hjälpinsatser, dvs insatser som ej har behandling som primärt syfte, får kommunen däremot betinga sig *skälig ersättning*. För att kunna besvara frågan om kommunens möjligheter att uttaga avgift är man alltså hänvisad till att från fall till fall bedöma insatsens karaktär.¹

Uppmärksammas bör dock att bestämmelserna i 34 § 1 st SoL icke är tillämpliga i fråga om social tjänst, för vilken *avgift* har *bestämts enligt* 35 § (34 § 3 st). Detta innebär, att hjälptagaren — om taxa har beslutats för sådan tjänst som avses i 35 § (se nedan under B) — är skyldig att för densamma utge avgift, och detta även i fall, där tjänsten tillhandahålles i behandlingssyfte eller som annan individuell stöd- eller hjälpinsats.²

I 34 § SoL regleras ytterligare en avgiftstyp, nämligen *avgift för vård av barn, som genom socialnämndens försorg beretts vård i annat hem än det egna* (2 st). För sådan vård skall föräldrarna i skälig utsträckning taga del

- 1 Se härtil kap V, 2 §, B, 3. — En härmed sammanhängande fråga är, huruvida avgift kan uttagas för en tjänst, som saknar behandlingskaraktär men som lämnas i samband med vård eller behandling; se härom kap V, 2 §, A, 3.
- 2 Se SoU 1979/80:44 s 109. — Det kan även nämnas, att om kommunen vid betalningsvägran skall föra talan om utfående av avgift, har den att iakttaga ett förfarande, då fordringsanspråket avser avgift enligt 34 § SoL, och ett annat, när fråga är om obetald avgift enligt 35 §. För det förra fallet finnes i 36 § SoL en särskild återkravsregel, enligt vilken talan skall väckas hos LR inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. I det senare fallet, där den enskilde ej godvilligt betalar avgift, som avses i 35 §, är kommunen däremot hänvisad till att föra sedvanlig fordringstalan hos allmän domstol (se prop 1979/80:1 s 547).

i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialnämnden får i sådant fall uppbära underhållsbidrag som avser den underåriga. Föräldrarnas avgiftsplikt är närmare reglerad i 43—45 §§ SoF.³

Till sist skall framhållas att socialnämnden kan uttaga den ersättningskyldighet som avses i 34 § 1—2 st (37 § SoL).

B. Avgifter för tjänster av servicekaraktär

För *sociala tjänster av servicekaraktär* kan kommunerna uttaga *avgifter* med stöd av 35 § SoL. De tjänster, som kan avgiftsbeläggas, är ”plats i förskola eller i fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst”, t ex fot- och hårvård och snöröjning åt pensionärer.⁴ I fråga om rätten att uttaga avgifter för sådana platser i förskola, som avses i 14 och 15 §§ SoL, gäller dock den begränsningen, att avgift får uttagas endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året (35 § 2 st).⁵ Samtliga avgifter skall enligt lagtexten (1 st) vara ”skäliga” samt *utgå enligt grunder som kommunen bestämmer*.⁶ Det har också särskilt föreskrivits, att avgifterna ”inte” får ”*överstiga kommunens självkostnader*”.⁷

Det utmärkande för dessa avgifter är framför allt, att de kan uttagas med olika belopp — *differentieras* — med hänsyn till den enskilde hjälptagarens betalningsförmåga. Vid tillkomsten av SoL konstaterade DepCh, att man i hittillsvarande praxis — här torde ha syftats på främst *RA 1970 ref 11* avseende lekskoleavgifter⁸ — medgivit kommunerna rätt att för tjänster av detta slag uttaga inkomstrelaterade avgifter. Någon annan regel om principerna för avgiftsbestämningen än att avgifterna skall vara ”skäliga” ansågs ej motiverad i sammanhanget.⁹

3 Se vidare kap V, 2 §, B, 4 och kap VII, 3 §, B, 3.

4 Se *RA 1982 Ab 114* nedan kap V, 2 §, B, 1.

5 Se här till kap V, 2 §, B, 2.

6 Med ”kommunen” torde avses kommunfullmäktige; se kap IV, 3 §, A.

7 Även om den närmare innebörden av uttrycket ”kommunens självkostnader” är oklar, får det dock antagas, att självkostnaden skall beräknas utifrån kostnaderna för envar verksamhetsgren; se till ytterligare belysning härav kap VII, 5 §, B, 3.

8 Se härom kap VIII, 5 §, B, 1.

9 Prop 1979/80:1 s 547. — Ang frågan, huruvida rätten att uttaga inkomstbaserade avgifter har stöd i lag, se kap VIII, 5 §, B, 2.

Svenska kommunförbundet har vid flera tillfällen — senast i cirk 64/1978 — utfärdat taxerekommendationer avseende inkomstdifferentierade föräldraavgifter inom förskole- och fritidshemsverksamheten. En av förbundet år 1981 gjord enkätundersökning visade dock (se cirk 29/1982), att kommunerna i allt mindre utsträckning använde sig av förbundets rekommendation och att det blivit allt vanligare att tillämpa system med enbart fasta avgifter. Ett fåtal kommuner använde sig av enhetstaxor — dvs icke-inkomstbaserade taxor — eller s k nettotaxor, vilka var relaterade till familjens nettoinkomst. (Ang nettotaxor, se SOU 1977:78 s 190 f.) Mot bakgrund härav har förbundet beslutat upphäva rekommendationen från 1978 (se cirk 117/1983). — Förslaget till hemhjälpstaxa — cirk 158/1981 — bygger likaså på principen om avgifter efter betalningsförmågan. Grundtanken bakom taxan, som är en s k nivåtaxa med varierande månadsavgifter beroende på omsorgsnivå, är dock, att avgift för hemhjälp skall uttagas endast för det fall att pensionären har inkomster utöver folkpension, pensionstillskott o likn.

Till avgifterna enligt 35 § SoL är att hänföra även de avgifter som tidigare benämndes *ålderdomshemsavgifter* och som uttogs med stöd av bestämmelser i 19 a § ShjL och kungörelsen (1971:830) om avgifter vid ålderdomshem. Denna rättsliga reglering, som möjliggjorde, att ålderdomshemsavgifterna differentierades efter betalningsförmågan, tillkom som en följd av att RegR i rättsfallet *RA 1968 ref 30* ansett ett dylikt avgiftssystem strida mot den kommunala likställighetsprincipen.¹⁰ Vid 1980 års socialtjänstreform uttalade sig socialutredningen och DepCh för en utveckling enligt vilken vistelse på ålderdomshem skulle mista sin renodlade karaktär av helinackordering; i stället borde det bli fråga om en boendeform förenad med ett mer differentierat utbud av tjänster.¹¹ Det framhölls även, att det i framtiden borde bli allt vanligare att uttaga en särskild avgift för varje slags tjänst. Då emellertid ålderdomshemmen alltjämt skall bevaras som en typ av servicehus med en mer omfattande vård och service, har det tidigare avgiftssystemet tills vidare bibehållits.¹² Enligt nuvarande 35 § 3 st SoL skall avgifter, som avser helinackordering i servicehus för äldre människor, bestämmas så, att de boende förbehålles tillräckliga medel för personliga behov. Ytterligare föreskrifter härom har meddelats av regeringen i 46—49 §§ SoF, vilka stadganden trätt i stället för den ovannämnda avgiftskungörelsen.¹³

10 Se om rättsfallet kap VIII, 5 §, B, 1 och 6 §, F, 2, a).

11 SOU 1977:40 s 140 och prop 1979/80:1 s 534.

12 Något oklart är dock om med självkostnad alltjämt skall avses "genomsnittskostnaden för hemmet" (19 a § ShjL); se vidare kap VII, 5 §, B, 3.

13 Grunderna för bestämmandet av den olikformiga avgiften kommer att beläggas i samband med behandlingen av likställighetsprincipen (kap VIII, 6 §, F, 2, b).

10 §. Renhållningsavgifter

Före år 1972 förelåg ingen laglig skyldighet för kommunerna att ombesörja hämtning och bortforsling av avfall. Det kommunala renhållningsmonopolet infördes först i och med tillkomsten av KomRenhL, vilken direkt ålade kommunen skyldighet att bortforsla hushållsavfall från hela kommunområdet (4 §). Kommunala renhållningsmonopol hade dock funnits tidigare, ty inom tätortsområden med större krav på sanitärt betryggande sop- och avfallshantering var det en icke ovanlig företeelse, att kommunerna genom föreskrifter i lokala hälsovårdsordningar påtog sig uppgiften att bortforsla avfallet. Dessa renhållningsstadgor kompletterades med särskilda renhållningstaxor, vilka grundade skyldighet för fastighetsägarna att erlägga avgift för hämtningen. Frågor om dylikt nyttjande- resp avgiftstväng var ofta föremål för prövning i rättspraxis (se SOU 1963:29 s 37 och där anmärkta rättsfall). Kommunerna ansågs oförhindrade att betinga sig särskilda hämningsavgifter, eftersom uppgiften att bortforsla orenligheten ej ingick i deras allmänna åligganden på hälsovårdens område utan åvilade primärt fastighetsägarna. Läget var däremot annorlunda när det gällde rätten att uttaga avgift för oskadliggörande av avfallet. I rättsfallet *RÅ 1959 ref 38* slog nämligen RegR fast, att då skötseln av allmän avstjälningsplats — i förekommande fall omfattande jämväl destruktionen av avfallet — utgjorde en kommunal angelägenhet för bl a förhindrande av sanitära olägenheter för alla inom staden bosatta personer, kunde ej endast en grupp av stadens innevånare åläggas att avgiftsvägen bestrida kostnaderna härför. (Se här till kap V, 2 §, A, 1.) Som en följd av RegR:s utslag uppdrogs det åt kommunalrättskommittén att utreda frågan om hur kostnaderna för kommunernas befattning med avfall och sopor skulle finansieras. Kommitténs betänkande om kommunala renhållningsavgifter (SOU 1963:29) kom att läggas till grund för RenhAvgL, som trädde i kraft 1 januari 1966 och som möjliggjorde uttag av avgift för såväl hämtning som destruktion av avfall (prop 1965:21).

Reglerna i KomRenhL om hämtning och hantering av hushållsavfall samt deras tillämpning utsattes under hela 1970-talet för stark kritik. Kritikerna, vilka företrädesvis representerade landsbygdsbefolkningen, hävdade, att de i många fall själva kunde omhänderta sitt avfall, varför den kommunala sophämtningen var onödig. Trots detta påtvingades de renhållningsavgifter för tjänster, som de ej begärt och ej heller ansåg sig behöva. Mot denna bakgrund tillsattes renhållningskommittén, som i mars 1978 presenterade sitt betänkande *Ny renhållningslagstiftning* (SOU 1978:24). Den nya renhållningslag (RenhL), som trädde i kraft 1 januari 1980 (prop 1978/79:205), har givit kommunerna ökad frihet att utforma renhållningsverksamheten efter lokala behov och berett enskilda kommunmedlemmar möjlighet att i större utsträckning än tidigare påverka utformningen av renhållningen. Renhållningskommittén förordade emellertid ingen ändring i de principer som tidigare gällt för uttag av renhållningsavgifter enligt RenhAvgL. Så blev ej heller fallet utan avgiftsbestämmelserna i 1—4 §§ RenhAvgL kom — efter smärre redaktionella ändringar — att inarbetas i 15—17 §§ RenhL. Tillämpningsområdet för 3 § 2 st RenhAvgL har dock på så sätt vidgats, att det enligt 17 § 2 st RenhL i taxan skall anges hur avgiften skall beräknas, när taxan saknar tillämplig bestämmelse, och ej

— såsom tidigare var fallet — endast då bortforslingen och det slutliga omhändertagandet av avfallet måste ske i särskild ordning p g a avfallets mängd eller sammansättning.

Med stöd av 15 § RenhL får kommunen föreskriva, att *avgift* skall erläggas för sådan *bortforsling* och sådant *slutligt omhändertagande av avfall* som sker genom kommunens försorg enligt lagen.¹ Till följd av det kommunala renhållningsmonopolet är fastighetsägaren *skyldig* inte bara att ianspråktaga prestationen utan också att för densamma betala avgift.² Han undgår dock avgiftsskyldighet, om han har befriats från kommunal bortforsling, dvs beviljats *dispens*.³ Avgiften, som alltså är av *tvångskaraktär*,⁴ skall enligt kommunens bestämmande erläggas till kommunen eller till den som utför renhållningen (entreprenör).

Renhållningsavgiften, som i praktiken ej sällan är *indexreglerad*,⁵ skall enligt 16 § 1 st RenhL vara årlig eller på annat sätt *periodisk*. Kommunerna är följaktligen förhindrade att täcka anläggningskostnader genom uttag av engångsavgifter. Avgiften är *självkostnadsbunden* och skall enligt lagen bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kapital- och driftskostnader för renhållningen.⁶ Härjämte föreskrives att från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning. RenhL ger här uttryck för den principen, att nyttjarna ej skall behöva bestrida kostnader, som är hänförliga till annan kommunal verksamhet.⁷ För det fall att renhållningen ombesörjes av *entreprenör*, är dock en viss av entreprenadsystemet föranledd kostnadsökning tillåten. Det föreskrives nämligen i 16 § 2 st RenhL, att om kommunen uppdrar åt annan att utföra renhållningen, så får avtalet med denne läggas till grund för beräkningen av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre

1 I fråga om avgifter för hantering av avfall från fartyg finnes särskilda bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Då lagen framför allt begränsar rätten att uttaga särskilda avgifter för sådan hantering, kommer författningsreglerna att beröras i kap V, 2 §, B, 13, b).

2 Om rätt till avgift vid s k "utvidgat" renhållningsmonopol, se kap V, 2 §, B, 13, a).

3 Prop 1965:21 s 25. Jfr nedan kap VI, 4 §, A.

4 Se härtill kap III, 2 §, A.

5 Se *RÅ 1975 ref 109* och nedan kap VII, 7 §, C, 1.

6 Frågan, hur självkostnaden skall beräknas, behandlas i kap VII, 5 §, B, 4.

7 Se vidare om självkostnadsunderlaget kap VII, 6 §, C, 2.

än om kommunen själv utför renhållningen. I sådant fall får alltså i avgiften inräknas skäligen företagsvinst.

Avgiften skall utgå enligt *taxa*, som antages av kommunfullmäktige (17 § 1 st) och som skall utformas i enlighet med likställighetsprincipens krav på rättvis avgiftsfördelning.⁸ I taxan skall också anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift (2 st).⁹ Därvid skall beaktas principerna om självkostnad och likställighet. Taxan skall även innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig¹⁰ och till vem avgiften skall erläggas (3 st).

11 §. Vatten- och avloppsavgifter

I äldre rättspraxis och doktrin synes man ha betraktat rättsförhållandet mellan kommunalt vattenledningsverk och dess nyttjare som ett i huvudsak privaträttsligt kontraktsförhållande, till följd varav verket ägde betinga sig avgifter för vattenleveransen. När det däremot gällde avloppsavgifter var läget annorlunda. Att sådana avgifter ej kunde uttagas i annan ordning än byggnadslagstiftningen medgav (se t ex Strömberg s 75) hängde samman med att avloppsväsendet ansågs vara en obligatorisk kommunal uppgift, vilken skulle bekostas av samtliga kommunmedlemmar genom allmän repartition (se t ex *NJA* 1934 s 663 och nedan kap V, 2 §, A, 1). Kommunernas rätt att uttaga vatten- och avloppsavgifter kom att lagfästas genom VAL 55 (prop 1955:121), vilken år 1970 ersattes av VAL (prop 1970:118). Rättsförhållandet mellan den allmänna va-anläggningens huvudman och anläggningens nyttjare har i VAL fått en klart markerad *offentlighetsrättslig prägel* och kommer i flertalet fall att grundas dels på lagens regler, dels på taxa och sådana allmänna bestämmelser som huvudmannen meddelar med stöd av 22 § VAL. Härutöver finnes ett visst utrymme för reglering genom avtal. (Se härtill prop 1970:118 s 95.)

Ägare av fastighet, som är belägen inom va-anläggningens verksamhetsområde,¹ har en direkt på VAL (8 §) grundad *brukningsrätt*,² om fastigheten är i behov av va-anordningar och behovet ej med större fördel kan

8 Rättspraxis på området kommer att redovisas i kap VIII, 6 §, C.

9 Se härtill kap IV, 4 §, B, 2.

10 Den omständigheten, att en renhållningstaxa saknat dylik obligatorisk föreskrift, har i rättspraxis ej ansetts utgöra hinder mot bifall till kommuns talan om utfående av avgift, då fastighetsägaren ej ifrågasatt avgiftsskyldigheten som sådan; *RH* 27:80 (HD vägrade prövningstillstånd).

1 Om vad som förstås med allmän va-anläggning och dess verksamhetsområde, se kap V, 2 §, B, 9, b)—c).

2 Se vidare kap V, 2 §, B, 9, c) not 46—47.

tillgodoses på annat sätt. När det gäller fastighetsägarens förpliktelser mot huvudmannen, framträder *avgiftsskyldigheten* som en huvudförpliktelse. För huvudmannens rätt att uttaga avgifter gäller samma förutsättningar som i fråga om fastighetsägarens rätt att påkalla brukande av anläggningen; fastigheten skall må vara i behov av anordningar för vattenförsörjning och avlopp och detta behov skall ej med större fördel kunna tillgodoses på annat sätt än genom va-anläggningen (se 9 §).³

Avgift kan uttagas även av *ägare till obebyggd fastighet*, som enligt stads- eller byggnadsplan är avsedd för bebyggande. Frågan om sådan fastighets behov av va-anordningar skall nämligen — om ej särskilda skäl föranleder annat — bedömas på samma sätt som om fastigheten vore bebyggd enligt planen (9 §).⁴ Utöver vad som följer av 9 § VAL har huvudmannen rätt att av ägare till sådan fastighet inom stads- eller byggnadsplan som är avsedd för bebyggande taga ut avgift för avledande genom anläggningen av vatten från gata, väg eller annan allmän plats inom planområdet (10 §). Sådan avgift får ej uttagas innan åtgärder för avledandet blivit utförda (10 § 2 st).

Avgiftsskyldigheten åvilar primärt *fastighetens ägare* (3, 9 §§) — ny ägare av fastighet svarar dock ej för avgift som förfallit till betalning före tillträdesdagen (11 §)⁵ — och den *inträder* enligt huvudregeln när huvudmannen upprättat sk förbindelsepunkt, varom stadgas i 13 §, samt under rättat fastighetsägaren därom (9 § 2 st). Härvidlag gäller att tidpunkten för avgiftsskyldighetens inträde avgör valet av tillämplig va-taxa.⁶

Bestämmelser om *avgifter och taxa* finnes i 24—27 §§ VAL.

Storleken av avgiftsuttaget är maximerat till huvudmannens *självkostnader* för verksamheten. Det föreskrives nämligen i 24 §, att avgifterna ej får överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen.⁷ I fråga om avgifter för sådant avledande av vatten från allmän plats, som avses i 10 § VAL, gäller enligt 25 §, att avgifterna ej får överskrida huvudmannens kostnad för att genom anläggningen avleda

3 De legala förutsättningarna för avgiftsuttag kommer att närmare belysas i kap V, 2 §, B, 9, c).

4 Se vidare kap V, 2 §, B, 9, d).

5 Frågan om avgiftspliktens subjekt kommer att närmare behandlas i kap VI, 5 §, B, 1.

6 Se härtill kap VI, 6 §, B.

7 Ang självkostnadsberäkningen och självkostnadsunderlaget, se kap VII, 5 §, B, 5 och 6 §, C, 3.

vattnet, och att kostnaden skall bäras av den som svarar för att platserna ställas i ordning och underhålls, om omfattningen av platserna uppenbarligen överstiger områdets eget behov.

Avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälighets och rättvis grund (26 §). Innebörden av denna bestämmelse, genom vilken man har lagfäst *likställighetsprincipen*, är i korthet, att avgifterna skall relateras till fastigheternas "nytta" av va-anläggningen. Denna "nyttoprincip", som kommer att belysas i ett senare sammanhang,⁸ kräver i vissa fall en differentiering av avgifterna.

Va-avgift, som kan utgå som *engångsavgift* och som *periodiska avgifter*, skall utgå enligt taxa, som huvudmannen utformar i överensstämmelse med de grunder för avgiftsuttaget storlek och fördelning, som anges i 24—26 §§ (27 § 1 st). Engångsavgiften, vilken vanligen benämnes anslutnings- eller anläggningsavgift, får ej sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för va-anläggningens utförande. Om sådan avgift är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, har fastighetsägaren, om han ställer godtagbar säkerhet, rätt att få avgiften fördelad på årliga inbetalningar under högst tio år (27 § 2 st).⁹

Avgift skall *betalas vid anfordran*, och på obetalt belopp utgår *ränta* enligt 6 § RänteL (27 § 3 st). En särskild räntebestämmelse finnes för det fall att engångsavgift skall fördelas på årliga inbetalningar (4 st).¹⁰

Till sist skall påpekas att en va-taxa kan komma att ersättas eller kompletteras med ett *avtal om avgifter*. Huvudmannen kan nämligen med stöd av 28 § VAL träffa avtal med fastighetsägare om sådan va-fråga som ej är reglerad i taxa.¹¹

12 §. Gatukostnadsavgifter

Tomtägares skyldighet att till stad utge ersättning för gatumark kom att lagfästas i *GSPL*. Avgiftsplikten motiverades bl a av att gatorna tjänade som utfartsvägar för vidliggande tomter. Lagen löste emellertid endast delvis frågan om kostnader-

8 Kap VIII, 6 §, G.

9 Se om avgiftspliktens fullgörande kap VI, 7 §, A.

10 Se vidare kap VI, 8 §, D, 2.

11 Se om dylika avtal kap VI, 2 §, C, 2 och 4 §, B.

na för gatuhållningen, ty vad som för varje stad var särskilt föreskrivet om tomtägares skyldighet att bekosta anläggande och underhåll av gata skulle alltså gälla. Den särskilda frågan om kommunernas rätt till ersättning för gatubyggnadskostnad kom därför att — som dittills skett — regleras genom t ex byggnadsordningar eller särskilda s k likställighetsöverenskommelser. Bestämmelserna om gatumarkersättning reviderades senare i samband med tillkomsten av 1931 års *SPL*. Storleken av ersättningsbeloppet skulle bestämmas med hänsyn till den enligt stadsplanen medgivna hushöjden på fastigheten (45 §). Även *SPL* bevarade gatuhållningens karaktär av lokal angelägenhet, varför äldre ordning angående tomtägares skyldighet att helt eller delvis bekosta gatas iordningställande eller underhåll skulle lända till efterrättelse tills den ändrades av staden (88 §). Enligt 49 § kunde dock kommunfullmäktige reglera ersättningsfrågan genom särskilda s k gatukostnadsbestämmelser. — *ByL:s* avgiftssystem kom att omfatta både gatumarkersättning (56—66 §§) och bidrag till gatubyggnadskostnad (67—69 §§). Ägare till fastighet, som var belägen vid gata och som överensstämde med tomtindelning, var enligt 56 § skyldig att ersätta kommunen värdet av gatumarken framför fastigheten intill gatans mitt, dock ej till större bredd än fem åttondelar av den enligt stadsplanen vid gatans upplåtande till allmänt begagnande tillåtna högsta hushöjden på fastigheten. Gatumarkersättningen, som var tänkt att motsvara den nytta eller fördel som fastigheten bereddes genom att gata anlades eller vidgades, beräknades efter medelvärdet av all gatumark framför fastigheten eller — i vissa fall — enligt särskilda beräkningsgrunder (59 §). Ersättning kunde uttagas även vid vidgning av gata, och speciella regler tillämpades, om fastigheten var belägen vid ett gatukors eller om det i gatumarken ingick vägmärk (56—57 §§). Lagen innehöll också särskilda regler om jämkning och ersättningsbefrielse (60 §) och om ersättningsskyldighetens inträde och fullgörande (63 §). Med stöd av 67 § kunde kommunen ålägga fastighetsägare att bidraga till kostnaden för iordningställande av gata — gatubyggnadskostnadsbidrag. Bidragen utgick ej omedelbart p g a *ByL*, utan avgiftsuttaget förutsatte, att fastighetsägarnas bidragsplikt reglerats i särskilda av kommunfullmäktige antagna gatubyggnadskostnadsbestämmelser. *ByL:s* regler om bidrag till gatubyggnadskostnad knöt i flera hänseenden an till bestämmelserna om gatumarkersättning. Så t ex fick fastighetsägare ej belastas med gatubyggnadskostnad i större omfattning än som gällde i fråga om hans skyldighet att ersätta gatumark (67 § p 4). — Om dessa äldre avgiftssystem, se t ex Hagman B 59, Törngren i SST 1939 s 133 ff, Berglund i Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt s 100 ff, Lind i SST 1949 s 121 ff, Dahlgren i FT 1961 s 51 ff, Bexelius m fl s 208 ff och de Maré i FT 1975 s 295 ff.

ByL reviderades år 1981 i de delar som rörde fastighetsägares skyldighet att bidraga till kommunens gatukostnader.¹ Genom det nya avgiftssystemet har kommunerna givits ökade möjligheter att täcka sina kostnader för gator och andra allmänna platser inom stadsplanlagda områden.

Om en kommun skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna

platser inom områden med stadsplan, får kommunfullmäktige enligt 56 § 1 st ByL besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området. Fullmäktige beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelningen skall ske — det s k fördelningsområdet — om kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen (3 st).

Det är fastighetsägarnas ”nytta” av anläggningarna som skall ligga till grund för beräkningen av avgiftsskyldigheten.² Detta innebär i korthet, att kommunen kan uttaga gatukostnadsavgift endast för den händelse denna är avsedd att täcka kostnader för sådana åtgärder som kräves för att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser.³ De ersättningsgilla kostnaderna skall sedan fördelas mellan fastigheterna ”efter skälig och rättvis grund” (56 § 2 st).⁴

I lagen finnes också bestämmelser om rätt för fullmäktige att besluta, att kostnaden för gata skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan (57 §), om jämkning av avgiftsskyldigheten (58 §),⁵ om rätt till s k ”schablonmässig” kostnadsberäkning (59 §)⁶ och om avgiftsskyldighetens inträde och fullgörande (60 §).⁷

I likhet med vad som tidigare gällde prövas tvist om ersättning för gatukostnader och kostnader för annan allmän plats av *FastD* på talan av endera parten (61 §).

13 §. Vissa övriga avgifter

Till sist skall något sägas om värme- och energiavgifter (A), avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling (B), tomträttsavgifter (C) samt elektricitetsavgifter (D).

2 Prop s 40.

3 Se vidare ang kostnadsunderlaget kap VII, 6 §, C, 4. — Jfr kap V, 2 §, B, 12.

4 Se härom kap VIII, 6 §, H.

5 Se kap VIII, 6 §, H, 4.

6 Se kap VII, 5 §, B, 6.

7 Se kap VI, 6 §, C och 7 §, B.

A. Värme- och energiavgifter

Värme- och energiavgifter (avgifter till allmänt värmesystem) uttages med stöd av bestämmelser i LAV, vilken har ersatt FjvL.¹ *Avgiftssystemet korresponderar i allt väsentligt med motsvarande system i VAL.* I lagen finnes sålunda bestämmelser om brukningsrätt och avgiftsskyldighet (9—11 §§), om självkostnaden som avgiftsmaximum (25 §), om likställighet vid avgiftsfördelningen (26 §), om taxa och avgifter (27 §), om avgiftspliktens fullgörande (28 §) och om möjlighet för huvudmannen att med fastighetsägare träffa avtal om sådan avgiftsfråga som inte regleras i taxa (29 §). I likhet med vad som gäller beträffande va-avgifter prövas även mål om värmefrågor av statens va-nämnd (37 §).

B. Avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling

Varje svensk medborgare har en grundlagsfäst rätt att hos myndighet få ta del av allmän handling (TF 2:1).² Under begreppet ”myndighet”, vilket i detta sammanhang har samma betydelse som i RF,³ faller t ex primär- och landstingskommunala myndigheter (jfr RF 1:8). Vid tillämpningen av 2 kap TF skall dock med myndighet likställas bl a beslutande kommunal församling (TF 2:5).

Sökanden har alltså rätt att hos fullmäktige och nämnd ta del av allmänna handlingar. Om sökanden så önskar, har han också rätt att utfå en *avskrift eller kopia av handlingen* till den del den får lämnas ut. För sådan avskrift etc kan dock kommunen uttaga *avgift* med stöd av TF 2:13.⁴

Avgifterna för avskrifter, kopior och utskrifter är för *statliga myndigheter* fastställda i en särskild till expeditionskungörelsen (1964:618) fogad *avgiftslista*.⁵ Vad gäller kommunala myndigheter saknas däremot motsvarande författningsbestämmelser. Inget hinder bör dock möta mot att kommun söker *ledning* i den statliga avgiftstaxan. Detta förordades också i samband med 1973 års ändringar i TF.⁶ Med hänsyn till att avgiftstypen

1 Prop 1981/82:64.

2 Ang utlännings rättsställning, se TF 14:5.

3 Petré—Ragnemalm s 394.

4 Se härtill kap V, 2 §, B, 10.

5 Se om avgiftsdifferentiering kap VIII, 6 §, I.

6 Prop 1973:33 s 85.

förekommer inom både statlig och kommunal förvaltning synes dessutom allmänhetens berättigade anspråk på enhetliga avgiftsregler tala för en sådan lösning.

C. Tomträttsavgifter

Det var en i äldre rätt vanlig företeelse att stad mot årlig avgift — benämnd tomtöre — upplät *ständig besittningsrätt till ofri tomt*. Rätten till tomtöre eller tomtlega har medeltida anor och lär ursprungligen ha grundats på privaträttsliga avtal med markägaren — då oftast kyrkan. Avgiften kunde ej höjas utan betraktades som en evig och oföränderlig ränta. (Se t ex Hafström s 75 ff). I takt med att äganderätten till marken övergick till städerna kom tomtlegan att med tiden bli en rent kommunal avgift, vilken staden ägde bestämma, ändra och höja utan KMt:s fastställelse (se t ex W 657). Trots att det i praxis slogs fast, att avgifterna ej var att anse som kommunalutskylder (W 486), skedde dock stundom en terminologisk sammanblandning, så att som "tomtören" även betecknades särskilda fastighetsskatter, vilka utdebiterades också för fastighet på ofri grund (se Hagman s 250). Flertalet ofria tomter torde numera ha avvecklats. Genom de s k friköpen, vilka redan mot slutet av 1700-talet började bli allt vanligare, erbjöds tomtinnehavaren att mot erläggande av särskild friskilling få övertaga äganderätten till marken. Trots att institutet vid innevarande sekels början alltjämt ägde stor betydelse ansågs det vara alltför föråldrat för att kunna bevaras. 1907 års tomträttslag kom därför — utan att påverka äldre ingångna avtal — att förbjuda nya upplåtelser av tomt på ofri grund med ständig besittningsrätt. — Tomträtten som institut har i dag sin rättsliga reglering i 13 kap JB.

Tomträtten kan definieras såsom *en för obestämd tid upplåten nyttjanderätt till fastighet, som är i det allmännas* — statens eller kommuns — *ägo* (JB 13:1—2). För sådan upplåtelse kan markägaren betinga sig *avgift* (13:1), som skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder (13:10)⁷ och genom vilken markägaren skall förbehållas den värdestegring som marken kontinuerligt undergår. Tomträttsavgiften beräknas såsom viss procent av markvärdet, och HD har slagit fast, hur denna avgäldsberäkning skall gå till.⁸ Tomträttskommittén har presenterat ett förslag av innebörd, att avgift för varje år skall utgå med ränta på markens värde vid årets början (13:10).⁹ Enligt förslaget skall i 13:11—12 intagas regler om hur avgäldsräntan och avgäldsunderlaget närmare skall bestämmas.

7 Se vidare kap V, 2 §, B, 14.

8 Se härom kap VII, 3 §, B, 2.

9 SOU 1980:49.

D. Elektricitetsavgifter

Elektricitetsavgifterna uttages utan särskilt författningsstöd. Avgiftsplikten grundas på ett mellan elverket och abonnenten träffat abonnemangsavtal, vilket i fråga om avgiftens storlek hänvisar till vid varje tidpunkt gällande taxa.¹⁰ För rättsförhållandet mellan kommunen och abonnenten gäller i princip köprättsliga regler,¹¹ men kommunernas handlingsfrihet begränsas av de kommunalrättsliga grundsatserna om självkostnad (*RÅ 1958 ref 7*)¹² och likställighet.

Elavgift uttages i regel i form av en *fast avgift* och en *rörlig avgift*. Medan den förra är avsedd att täcka kostnader för bl a det lokala (och i viss mån det centrala) ledningsnätet — avgiften bestämmes därför med hänsyn till storleken av abonnentens mätarsäkring¹³ — skall den senare relateras till mängden förbrukad elström. På den förbrukade energin är abonnenten även skyldig att erlägga *energiskatt*, vilken tillfaller staten.¹⁴

10 Se vidare kap VI, 4 §.

11 Strömberg, Kommunalrätt s 53.

12 Kommunen kan belasta elverkets avgiftsunderlag med sådan s k "*koncessionsavgift*" som kommunen äger uttaga av enskild eldistributör för dennes rätt att för ledningsframdragning m m begagna den kommunägda marken; se härom kap VII, 7 §, C, 1.

13 Det har på senare tid gjorts gällande, att de fasta avgifterna blivit alltmer betungande, särskilt för ägare av fritidshus; se mot 1982/83:2013.

14 Se om denna skatt t ex Vogel s 35, 38, 57, 63.

Kapitel II

Finansieringen av kommunala prestationer

1 §. Inledning

Det kan förhålla sig så, att kommunernas frihet att välja finansieringsform är inskränkt, såtillvida som en avgiftsfinansiering stundom är otillåten.¹ En principiellt viktig och för hela avgiftsmakten grundläggande fråga är dock, huruvida valet av finansieringsform är fritt i den mån avgiftsfinansiering är möjlig; kan en prestation, som i och för sig kan finansieras medelst avgifter, helt bekostas skattevägen, eller kan det sägas råda ett *avgiftsfinansieringstvång*? Är kommunerna m a o skyldiga att uttaga de avgifter som redovisats i föregående kapitel? Om detta spörsmål handlar framställningen nedan under 2 §.

Också i ett arbete av förevarande slag, där avgiftsmakten skall behandlas ur rättslig synpunkt, synes något böra sägas om *avgifternas kommunalekonomiska betydelse*. Här skall ej företagas någon mera ingående analys av avgiftsmakten ur ekonomisk synpunkt,² men det kan vara intressant att undersöka, om den kommunala avgiftsfinansieringen tenderar att öka i takt med den för landets kommuner alltmer försämrade budgetsituationen. Då det i allmänhet torde vara mera ”politiskt känsligt” att höja utdebiteringen av kommunalskatt än att höja befintliga avgifter eller införa nya sådana, får det antagas, att avgifterna kommer att få en allt större betydelse som kommunal inkomstkälla. På basis av visst statistiskt material, som publicerats av kommunförbundet,³ skall ett försök göras att undersö-

1 Se härtill kap V.

2 Ang taxesättning i offentlig förvaltning må hänvisas till Welinder, Offentlig hushållning, SOU 1976:45, vari redovisas kommunernas ekonomi under åren 1960—1972, SOU 1977:78 (särskilt s 177 ff), prop 1978/79:95 (särskilt s 37 ff), Thorburn, Förvaltningsekonomi s 145 ff, Johansson i NAT 1970 s 353, Bohm och Ysander i SOU 1979:23 (bilaga 1 resp 2). Se även kommunförbundets cirk 174/1982.

3 Som ett led i arbetet med analyser av kommunernas ekonomiska situation har förbundet i flera sammanhang genom enkätundersökningar inhämtat uppgifter om kostnadstäckningsgrad för huvuddelen av kommunernas avgiftsbelagda verksamhet; se cirk 87/1976, 99/1978, 101/1980 och 97/1982.

ka huruvida det föreligger en tendens till ökad avgiftsfinansiering (nedan 3 §).

2 §. Är kommun skyldig att uttaga avgifter?

Utgångspunkten de lege lata är, att det *ej* föreligger något *avgiftsfinansieringstvång* inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är i stället, att kommunens medelsbehov skall täckas med skatt; se KL 4:2. När det gäller *offentligrättsliga avgifter* har flertalet författningsbestämmelser utformats mot bakgrund härav. Enligt 17 § HSjvL ”*får*” av patienterna uttagas vårdavgifter enligt grunder som landstingskommunen bestämmer, och enligt HamnAvgL ”*får*” hamninnehavare uttaga s k enkla- och passageavgifter. Kommunen ”*får*” föreskriva att renhållningsavgift skall erläggas (15 § RenhL), ”*får*” ålägga fastighetsägare skyldighet att ersätta kostnader för gator och andra allmänna platser (56 § ByL), ”*får*” uttaga byggnadslovsavgift (8 § 1 st BySt), ansöknings- och kontrollavgifter (16 § HskF) och avgifter för sociala tjänster (35 § SoL), ”*må*” uttaga avgifter för gatu- och torghandel och för parkering (1—2 §§ LKAvg), ”*äger*” uttaga köttbesiktningsskatt (13 § 1 mom KöttbL). Att det härvidlag rör sig endast om en rätt och ej om något tvång att uttaga avgifter kommer f ö till klart uttryck i LKAvg, där det i 1 § bl a stadgas, att ”rätt att uttaga avgift föreligger även i fråga om upplåtelse som avser salutorg och liknande plats”. Ej sällan betonas också i förarbetena att kommunerna ej är skyldiga att uttaga avgifter.¹

Det kan i sammanhanget nämnas, att ett undantag härifrån tidigare förelåg beträffande den s k *gatumarksansättningen*, vilken uttogs med stöd av dåvarande 56 § ByL. Till skillnad från vad som gällde i fråga om gatubyggnadskostnadsbidrag — där kommunen ägde fritt avgöra, om bidrag skulle erläggas — utgick gatumarksansättningen omedelbart på grund av lag. Detta innebar, att kommunen ej ägde avstå från ersättningen och att den ej heller kunde efterge eller jämka densamma utöver vad som var tillåtet enligt ByL:s regler (se t ex SOU 1977:65 s 57). Numera föreskrives dock i 56 § ByL att fullmäktige ”*får*” besluta om uttag av gatukostnadsersättning.

Mot bakgrund av vad ovan sagts är det möjligt att uppställa en huvudregel av innebörd, att befogenheten att uttaga offentligrättsliga avgifter ej innefattar en motsvarande skyldighet. Konsekvensen härav blir, att kom-

1 Se t ex prop 1965:21 s 20. Jfr SOU 1963:29 s 30.

munen ensidigt avgör om verksamhetens kostnader helt eller delvis eller inte alls skall täckas genom uttag av avgifter, den s k *underskottsprincipen*.² Detsamma gäller beträffande *va-avgifter*, trots att det ej av VAL explicit framgår, att fråga är om en rätt till avgiftsuttag. Det föreligger sålunda "inte någon skyldighet för huvudmannen att ta ut avgifter för va-verkets tjänster".³

En viss osäkerhet råder dock beträffande sotningsavgifter, ty i 20 § BrSt föreskrives att "för kommun *skall* finnas sotningstaxa", i vilken skall upptagas de avgifter som ägare och innehavare av byggnad, annan anläggning eller lägenhet har att erlagga för sotnings-, undersöknings- och besiktningensarbete som utföres av skorstensfejare. Härjämte stadgas att det ankommer på fullmäktige att fatta beslut om taxa. Enligt ett motivuttalande "skall" varje kommun "vara skyldig att antaga sotningstaxa, oberoende av om sotningen bedrives som enskild näring eller är kommunaliserad".⁴ Det är något oklart vad som härmed åsyftas. Uttalandet torde dock icke böra uppfattas så att kommunerna är rättsligt skyldiga att uttaga sotningsavgifter, utan snarare bör det ses som en erinran om att avgifterna skall fastställas av fullmäktige och anges i taxa. En jämförelse kan härvid göras med vad som gäller i fråga om renhållningsavgifter; det föreskrives i 15 § RenhL, att kommunen "*får*" uttaga renhållningsavgift, och i 17 §, att avgiften "*skall* utgå enligt taxa", som antages av fullmäktige.

När en författningsbestämmelse särskilt föreskriver självkostnaden som avgiftsmaximum, kan underskottsprincipen stundom komma till uttryck därigenom, att taxan anges vara en *maximitaxa*, som ej får överskridas men väl underskridas. Så t ex får avsyningsavgift enligt 59 § 1 st FBV liksom byggnadslovsavgift enligt 8 § 1 st BySt uttagas med "*högst*" det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för avsyningen resp åtgärden. Här kan även en jämförelse göras med vad som gäller beträffande tandvårdsavgifter. *Tandvårdstaxan* är såtillvida bindande som tandläkare enligt 4 § 1 st ej får meddela patient tandvård mot högre arvode än som följer av taxan. Ej heller kan av patienten uttagas högre patientavgift än som framgår av taxan. Tandvårdstaxan är alltså en *maximitaxa*, som väl får underskridas men ej överskridas. Att så är förhållandet fastslogs av RegR i rättsfallet *RA 1974 A 943*, vilket avsåg besvär över lands-

2 Se Welinder s 123 och SOU 1963:29 s 31.

3 Bouvin—Hedman s 124.

4 Se SOU 1960:34 s 188 och prop 1962:12 s 83, 90. Jfr Källner s 87.

tings beslut att uttaga oförändrade avgifter för vuxna vid folktandvården. Klaganden hävdade bl a, att tandvårdsförsäkringen byggde på principen om lika konkurrens mellan privat tandvård och folktandvård, och att folktandvården för vuxna skulle vara ekonomiskt självbärande. RegR konstaterade, att tandvårdstaxan är en maximitaxa eller, annorlunda uttryckt, att avgift kan utgå med "högst" det belopp som angivits i taxan. Landstingets beslut att uttaga avgifter som var lägre än de som följde av taxan kunde därför enligt domstolen icke anses strida mot allmän lag eller författning. Ej heller på annan grund hade landstinget haft att tillämpa taxans maximiavgifter. Besvären lämnades följaktligen utan bifall.

I anslutning härtill bör påpekas att kommun även kan äga frihet att välja *avgiftssystem*. Den omständigheten t ex, att stöd i lag numera finnes för uttag av inkomstdifferentierade avgifter av s k "utförsäkrade" patienter, innebär endast en rätt för kommun att använda sig av ett dylikt avgiftssystem. Enligt 17 § 2 st HSjvL "*får*" vårdavgiften bestämmas med hänsyn till pensionärens betalningsförmåga,⁵ varför något hinder ej möter mot att tillämpa ett system med fasta avgifter.

Det synes i förevarande hänseende ej vara någon skillnad mellan offentligrättsliga och *privaträttsliga avgifter*. "Underskottsprincipen" kommer till uttryck i några äldre rättsfall, t ex *RA 1912 ref 66*, där frågan gällde huruvida brist i vattenverkets budget kunde täckas genom utdebitering å kommunens skattskyldiga medlemmar. KB lämnade besvären utan bifall. "Enär kostnaderna för köpingens vattenledning, i den mån desamma icke betäcktes af inkomsten af vattenledningen, vore af beskaffenhet, att köpingens skattskyldiga medlemmar vore pliktiga att lämna bidrag till gäldandet däraf . . .", fann RegR:s majoritet ej skäl att göra ändring i det slut vartill KB kommit. Också i *RA 1922 S 67* gjorde klaganden gällande, att ett underskott i staten för stadens elektricitetsverk ej skulle övervältras på skattekollektivet utan i stället drabba elkonsumenterna i form av höjda elavgifter. KB lämnade besvären utan bifall. RegR: ej ändring. I ett senare rättsfall — *RA 1938 S 196* — hade en municipalstämma beslutat att ej uttaga några avgifter för nyttjandet av samhällets kloakledning. Beslutet upphävdes av KB men godtogs av RegR.

Att rätten att uttaga avgifter för en fakultativ kommunal prestation ej utgör något hinder mot en total skattefinansiering av densamma belyses också klart i ett rättsfall från senare tid, *RA 1974 A 1426*, vilket avsåg s k

5 Se härtill kap VIII, 6 §, E, 3.

körskoleavgifter. Det kan nämnas, att ett tidigare beslut av kommunen om att för körkortsutbildningen uttaga självkostnadsbaserade elevavgifter var föremål för RegR:s prövning i *RA 1968 K 1770*. I det nu aktuella målet hade fullmäktige upphävt sitt tidigare beslut om avgiftsfinansiering. Med anledning av besvären häröver uttalade RegR, att kommunen — i och med att det föll inom ramen för den kommunala kompetensen att driva körskola — varit *oförhindrad att helt eller delvis bekosta verksamheten med skattemedel*.

Av liknande typ är *RA 1979 Ab 54*, där besvär anfördes över beslut av fullmäktige att fastställa budget. Klaganden framhöll, att kommunen ej var behörig att subventionera regelrätt affärsverksamhet; den kommunala trafikskolan skulle nämligen komma att uppvisa underskott, fastän den enligt ett tidigare fullmäktigebeslut skulle vara självbärande. I LSt:s av RegR ej ändrade utslag anfördes bl a, att kommun är oförhindrad att helt eller delvis skattefinansiera trafikskoleverksamhet, eftersom det får anses falla inom ramen för den kommunala kompetensen att driva trafikskola.

Då en kommun sålunda äger frihet att helt eller delvis skattefinansiera en prestation, för vilken en självkostnadsbaserad avgift i och för sig kan uttagas,⁶ får det bedömas som utsiktslöst att i besvär över ett taxebeslut påstå, att avgifterna blir oskäligt höga i jämförelse med andra kommuners taxor (jfr *RA 1976 Ab 30*). Vid sådant förhållande är det i princip ej heller något som hindrar en kommun från att inom en verksamhetsgren uttaga avgifter efter principen om full kostnadstäckning genom avgifter och inom en annan verksamhetsgren, vilken kanske är av liknande slag, uttaga lägre avgifter och bekosta mellanskillnaden med skattemedel. (Jfr *RA 1980 Ab 86* avseende båtplatsavgifter.)

3 §. Avgifternas kommunalekonomiska betydelse

Det har i föregående avsnitt (2 §) konstaterats, att valet av finansieringsform är fritt för det fall att det är möjligt att finansiera prestationen medelst avgifter. Kommunerna är m a o icke skyldiga att täcka kostnaderna genom uttag av avgifter, utan prestationen kan helt bekostas skattevägen.

6 Effekten härav — bl a ur likställighetssynpunkt — kommer att närmare beläggas och i viss mån kritiseras i ett senare sammanhang; se kap VIII, 6 §, B, 1. Jfr kap VII, 2 §, A.

Vilken roll spelar då avgifterna som kommunal inkomstkälla? Denna fråga skall belysas i det följande.

Av nedanstående tabeller visar den första, hur stor andel av de avgiftsupptagande verksamheternas kostnader som under åren 1972—1982 finansierades medelst avgifter, och den andra, hur avgiftsfinansieringsgraden inom industriell verksamhet tedde sig i landets tre största kommuner och i övriga kommuner åren 1975, 1979 och 1980. Tabellen III belyser relationen mellan kostnadsökningar och avgiftshöjningar åren 1979—1980 resp 1981—1982, och tabellerna IV—VI redovisar avgiftsutvecklingen inom de olika delverksamheterna.

	1972	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Industriell verksamhet	89,6	91,5	93,2	92,8	91,7	93,7	92,5	92,7	93,0	93,0
Övriga undersökta verksamheter	—	—	16,1	14,9	14,5	13,9	13,6	13,2	13,4	14,0

Tabell I: Avgiftsfinansieringsgrad i procent av kostnaderna.

Bland de avgiftsupptagande kommunala verksamheterna intager den industriella rörelsen en klar särställning, i det att den företer en låg skattefinansieringsgrad. Dessa verksamhetsgrenar (el- och gasdistribution m m, jfr tabell IV), vilka sedan 1975 haft en i huvudsak oförändrad avgiftsfinansieringsgrad, täcker i det närmaste (92—93 %) totalt sina kostnader medelst avgifter; se tabell I. Övriga avgiftsbelagda verksamheter uppvisar en något degressiv grad av avgiftsfinansiering under 1970-talets senare hälft, men intressant är att notera, att en viss uppgång härvidlag kan skönjas efter år 1981.

Tabellen nr II visar, att avgiftsfinansieringsgraden har minskat i landets tre största kommuner — Stockholm, Göteborg och Malmö; i övriga kommuner däremot har avgifternas andel av intäkterna ökat.

Av den tredje tabellen, vilken visar hur avgiftshöjningarna följt kostnadsutvecklingen, framgår, att medan avgiftshöjningarna inom industriell verksamhet i stort motsvarat kostnadsökningarna, så kompensades kostnadsstegringarna inom övrig verksamhet ej helt av avgiftshöjningar

Kommuner	Gas		El		Fjärrvärme		Vatten o avlopp		Avfall		Totalt	
	1975	1979	1980	1975	1979	1980	1975	1979	1980	1975	1979	1980
Stockholm, Göteborg och Malmö	74,2	87,8	68,2	106,4	96,7	91,8	95,3	99,7	100,9	100,0	95,0	103,2
Övriga kommuner	72,9	57,1	57,1	101,7	99,9	97,0	97,1	98,3	99,3	76,8	78,1	78,8
<i>Totalt</i>	74,0	84,0	67,1	103,1	98,9	96,7	96,2	99,0	100,1	81,5	81,5	83,3
										94,1	93,9	94,6
										99,9	97,0	96,0
										90,2	90,6	91,2
										93,2	92,5	92,7

Tabell II: Avgiftsfinansieringsgrad inom industriell verksamhet i procent av kostnaderna.

	Ökning 1979—1980		Ökning 1981—1982	
	Kostnader	Avgifter	Kostnader	Avgifter
Industriell verksamhet	+ 17,7	+ 17,9	+ 17,5	+ 17,5
Övrig verksamhet	+ 16,6	+ 13,3	+ 12,8	+ 18,6
Totalt	+ 17,0	+ 17,0	+ 14,5	+ 17,7

Tabell III: Kostnads- och avgiftsökningar i procent av närmast föregående års budgeterade belopp.

Verksamhet	1972	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Gas	67,4	86,7	74,0	78,7	70,3	81,1	84,0	67,1	83,8	79,7
El	102,9	103,1	101,2	99,6	99,5	98,9	96,7	98,7	98,2	
Fjärrvärme	85,8	84,1	96,2	98,4	97,8	98,9	99,0	100,1	97,6	99,7
Vatten och avlopp	76,3	80,8	81,5	80,9	80,6	83,9	81,5	83,3	82,6	80,9
Avfalls- hantering	91,2	92,1	94,1	93,9	92,4	95,1	93,9	94,6	93,9	93,7
Totalt	89,6	91,5	93,2	92,7	91,7	93,7	92,5	92,7	93,0	93,0

Tabell IV: Avgiftsfinansieringsgrad inom industriella verksamhetsgrenar i procent av kostnader.

under åren 1979—1980. Uppmärksammas bör emellertid att bilden för övrig verksamhet ej är densamma när det gäller åren 1981—1982; här har avgifterna höjts mer än vad som varit nödvändigt med hänsyn till ökningen i kostnaderna.

Det är sålunda möjligt att påvisa en *tendens till ökad avgiftsfinansiering* av kommunala prestationer, även om det alltså förhåller sig så, att avgifterna — totalt sett — spelar en förhållandevis liten roll som kommunal inkomstkälla. Graden av avgiftsfinansiering varierar också högst väsentligt mellan olika verksamhetsgrenar. Den ojämförligt största betydelsen har avgiftsintäkterna för de tekniska verken, vilka tillämpar principen om full kostnadstäckning genom avgifter. Några mera påtagliga förändringar i dessa verksamheters avgiftsuttag — utöver vad som betingas av årliga kostnadsstegringar — torde därför ej vara att vänta.

Trots att kommunala avgifter alltid kan bestämmas till sådana belopp, att de sammanlagda avgiftsintäkterna motsvarar verksamhetens självkostnad,¹ företer flertalet av "övriga avgiftsupptagande verksamheter"

1 Se kap VII.

Verksamhet	1975 Skatt	Av- gifter	1976 Skatt	Av- gifter	1977 Skatt	Av- gifter	1978 Skatt	Av- gifter	1979 Skatt	Av- gifter	1980 Skatt	Av- gifter	1981 Skatt	Av- gifter	1982 Skatt	Av- gifter
Hamn	3,8	71,6	5,7	68,6	10,9	77,3	11,5	77,3	14,6	59,6	15,4	60,5	14,8	61,2	12,7	60,3
Turistanl	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	45,8	43,7	44,9	43,5
Idrotts- o fritidsanl	82,9	12,7	84,0	11,8	80,4	13,9	81,1	13,1	84,2	11,5	84,4	11,4	84,	10,8	84,0	10,9
Bad	77,6	19,1	78,9	17,9	78,9	16,5	78,5	16,2	81,0	15,4	80,9	15,6	80,6	14,1	80,8	13,9
Komb idrotts- och badanl	—	—	—	—	—	—	—	—	76,2	12,6	76,1	12,7	78,3	13,9	78,8	13,3
Småbåtshamnar	41,9	57,7	44,3	55,3	41,5	58,1	32,7	66,8	33,5	65,0	30,0	68,2	23,4	74,6	27,8	70,3
Fritidsgårdar	—	—	—	—	94,3	2,4	92,7	2,3	93,6	2,3	93,9	2,	93,7	2,0	93,8	2,0
Skolmålster	92,6	7,4	92,8	7,2	91,9	8,1	91,6	8,4	90,4	9,6	90,1	9,9	89,9	10,1	89,1	10,9
Musikutbildn	90,2	9,0	90,3	9,1	91,2	8,0	91,4	7,6	91,1	7,5	91,5	7,2	90,4	7,5	89,0	8,8

Tabell VI. Andel av kostnaderna för hamn- och fritidsverksamhet m m som finansieras med skatt och avgifter (i procent).

fortfarande en hög skattefinansieringsgrad. Anledningen härtill är, att avgiftsbestämningen sker utifrån andra utgångspunkter än att verksamheten skall vara självbärande, dvs helt finansieras avgiftsvägen. När det gäller prestationer, som kommunen tillhandahåller inom ramen för socialtjänsten, har avgiftsutvecklingen visserligen vänt — tabellen nr V visar, att kommunerna år 1982 uttog högre avgifter för samtliga tjänster (med undantag av hemhjälp till barnfamiljer) än under åren 1980—1981 — men dessa prestationer har sedan länge haft en hög skattefinansieringsgrad, och de torde även framgent komma att i ej ringa utsträckning bekostas skattevägen. Av sociala skäl anses avgifterna ej kunna bestämmas till så höga belopp, att de som bäst behöver tjänsterna ej har råd att utnyttja dem.² I princip liknande synpunkter torde tillmätas betydelse, då avgifter bestämmes för prestationer, som tillhandahålles inom kommuns bildnings- och fritidsverksamhet. Även andra omständigheter kan motivera, att avgifterna hålles på en relativt låg nivå och att verksamheten följaktligen till icke obetydlig del finansieras skattevägen. Så t ex påverkas det möjliga avgiftsuttaget inom kollektivtrafiken av sådana faktorer som efterfrågebortfall vid kraftiga taxehöjningar, avvägningen mellan kollektivtrafik och privat trafik, fördelningspolitiska effekter m m.³

Även om sociala, företagsekonomiska eller andra skäl stundom lägger hinder i vägen för ett sådant i och för sig möjligt avgiftsuttag, som täcker verksamhetens självkostnad, så är dock kommunerna icke omedvetna om avgifternas betydelse som finansieringskälla. Det har nämligen på senare tid blivit allt vanligare, att kommunerna avgiftsbelägger prestationer, vilka tidigare varit avgiftsfria och alltså bekostats skattevägen. I kommunförbundets senaste enkätundersökning (1982) redovisade 51 av 267 tillfrågade kommuner ”nyttillkomna” avgifter enligt tabell VII.⁴

2 SOU 1976:45 s 62 och 1977:78 s 199.

3 Se SOU 1977:78 s 199. Jfr kap VII, 2 §, A.

4 Cirk 97/1982 bilaga 2.

Tabell VII: Nytillkomna avgifter.

Huvudprogram Verksamhet/avgiftsslag	Antal nytillkomna avgifter	Belopp tkr	
<i>Gemensam kommunadministration</i>			
Avgifter avseende nybyggnadskartor, husutsättning, brandfarliga varor, företagshälsovård	7		96
<i>Arbete och näringsliv</i>			
Hamnförvaltning, bomavgift, avgift för varmvatten vid campinganläggningar	2		45
<i>Mark och bostäder</i>			
Gatubelysningsavgift vid tomköp	1	100	
Förnyelseavgift, tomtkö	1	40	140
<i>Kommunikationer</i>			
Landningsavgifter flygplats, avgift barntrafikskola	2		36
<i>Fritid och kultur</i>			
Fritidsförvaltning, timavgifter för gymnastiklokaler, omklädningsrum o d	1	300	
Avgifter för föreningservice, avgifter fritidsgårdar, expeditionsavgifter, badavgift för pensionärer, guideintäkter, avgifter vid friidrottsanläggningar, avgift för uppläggning av jollar, avgift för båtplatskö, förmedling av mikrofilm, diverse avgifter kulturförvaltning	11	202	502
<i>Energi, vatten, avfall</i>			
Avgift för konvertering till elvärme	1	400	
Anslutningsavgift för elvärme i äldre bebyggelse	1	150	
Avgift för sopdeponering	1	1 820	
Avgift för slamhantering	1	146	
Tipplatsavgifter för byggavfall	1	500	3 016
<i>Utbildning</i>			
Skolmåltidsavgifter, gymnasieskola	1	600	
Avgifter för mellanmål, grundskola	1	540	
Avgifter, komvux	1	162	
Skollunch för elever med studielån	1	300	
Skolmåltidsavgifter och avgifter för läromedel, komvux	1	100	
Avgift simskola, avgift lägerskolor, avgift för lån av orkesterinstrument	3	87	
Avgift musikutbildning (musikskola)	13	1 389	
Avgift musikutbildning för vuxna	1	16	
Instrumenthyror, musikskola	2	43	3 237

Social omsorg

Avgift för hemhjälp till pensionärer	1	15 000	
Avgift för hemhjälp (f d hemsjukvårdstimmar)	2	980	
Omkostnadsavgift vid försäljning av terapimaterial	1	142	
Färdtjänstavgift	1	120	
Fotvårdsavgift	3	184	
Larmjouravgift för färdtjänst, avgift för pedagogisk lunch förskola, avgift dagkoloni	5	112	16 532
<i>Totalt</i>	67		23 610

Avslutningsvis må påpekas att det på intet sätt är säkert, att en s k ”ny-tillkommen” avgift skulle hålla måttet vid en rättslig prövning. Stor tvekan härvidlag råder framför allt beträffande avgifter för sådana prestationer som tillhandahålles inom ramen för specialreglerad kommunal förvaltning. En sådan avgift, vars laglighet starkt måste ifrågasättas, är den s k ”dispensavgiften”, som en kommun betingat sig för att handlägga ansökan om dispens från avfallshämtning.⁵

5 Se härtill nedan kap V, 2 §, A, 3.

Kapitel III

Avgiftsmakten ur statsrättslig synpunkt

1 §. Inledning. RF:s betydelse för avgiftsmakten

Den kommunala avgiftsmakten är — till skillnad från beskattningsmakten (se RF 1:7) — ej uttryckligen grundlagsfäst. Sätillvida är den dock reglerad i RF, som 8 kap RF innehåller bestämmelser om valet av normgivningsform när föreskrifter om avgifter skall meddelas. Härvidlag kan en åtskillnad göras mellan å ena sidan *"tvångsmässiga" offentligrättsliga avgifter*, vilka faller under tillämpningsområdet för RF 8:3 (se nedan 2 §, A), och å andra sidan sådana *"frivilliga" offentligrättsliga avgifter*, vilka enligt ett motivuttalande skall vara att hänföra till RF 8:5. En sådan uppdelning ger emellertid ett något egendomligt resultat ur normgivningssynpunkt (se nedan 2 §, B). Föreskrifter om *"övriga frivilliga avgifter"* eller *privaträttsliga avgifter* — sådana avgifter som i dag uttages för rent fakultativa tjänster, som kommunerna tillhandahåller inom ramen för sin egenförvaltning — torde däremot falla utanför RF:s normbegrepp (nedan 2 §, C). Redan här må förutskickas, att det är oklart vad som i förarbetena till RF avses med begreppet *"offentligrättslig avgift"*.

Utöver normgivningsbestämmelserna berör ej RF avgiftsmakten som sådan. Dock finnes ett antal grundlagsstadganden, vilka kan få betydelse för *avgiftsmaktens utövning*.

I 1 kap RF fastslås en funktionsfördelning mellan beslutande kommunala organ å ena sidan och förvaltande organ å den andra. Det föreskrives i 1:7, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, och i 1:8, att för den offentliga förvaltningen skall finnas bl a kommunala förvaltningsmyndigheter. Denna kompetensfördelning, som har viss motsvarighet på riksplanet och som är så väsentlig, att den ansetts böra grundlagsfästas,¹ får betydelse bl a när det gäller frågan om vilket kommunalt organ som är behörigt att fatta beslut om taxa.² Härtill ansluter också stadgandet i RF 11:7, enligt vilket fullmäktige är förhindrade att bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende,

1 Prop 1973:90 s 191.

2 Se om detta spörsmål kap IV, 3 §.

som rör bl a myndighetsutövning mot enskild. I den mån debitering av kommunala avgifter kan sägas vara myndighetsutövning — detta gäller i vart fall beträffande offentligrättsliga avgifter, vilka erlägges för en prestation som den enskilde är rättsligt tvingad att taga i anspråk — är således någon inblandning från fullmäktiges sida i handläggningen av ett konkret debiteringsärende ej tillåten.

Enligt RF 11:6 2 st kan förvaltningsuppgift anförtros kommun och enligt 3 st kan sådan uppgift överlämnas till privata subjekt. Innefattar uppgiften i det senare fallet myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Utan särskilt lagstöd saknar kommun enligt detta stadgande möjligheter att till ett enskilt rättssubjekt, ex.vis ett kommunägt bolag, överlåta sådan debiteringsrätt som innefattar myndighetsutövning.³ Det kan nämnas, att man i rättspraxis i visst fall har godtagit sådan uppgiftsoverföring utan stöd i lag. Se *RÅ 1975 ref 109* avseende renhållningsavgifter.⁴

I det närmast följande avsnittet (2 §) skall avgiftsmakten undersökas ur normgivningssynpunkt. Framställningen har härvid disponerats så, att olika typer av avgifter behandlas var för sig. I enlighet med den ovan gjorda indelningen kommer därför undersökningen att avse "tvångsavgifter" enligt RF 8:3 (A), "andra offentligrättsliga avgifter" enligt RF 8:5 (B) samt privaträttsliga avgifter (C). Undersökningen avslutas med en sammanfattning (D) och några påpekanden inför framställningen i kap V (E).

3 Lika kommunalföretagskommittén i SOU 1982:13 s 116. (Se här till kap IV, 3 §, B, 2.) Ragnemalm ställer sig dock något tveksam till om stadgandet i RF 11:6 3 st gäller i fråga om delegation av kommunal förvaltningsuppgift till privat rättssubjekt; se FT 1976 s 108 f. Jfr Kaijser s 53, 506 f och Westman, Avtal s 26. — Frågan, huruvida avgiftsdebitering innefattar myndighetsutövning, är av betydelse även i andra sammanhang, t ex när det gäller preskriptionstidens längd; se här till kap VI, 9 §.

4 Se om fallet vidare kap IV, 3 §, A och kap VII, 7 §, C, 1.

2 §. Avgifterna och normgivningsmakten

A. "Tvångsavgifter" enligt RF 8:3

Inledningsvis skall något sägas om vad som ur normgivningssynpunkt gäller beträffande *statliga avgifter*, eftersom RF:s regler härom även har viss betydelse för den kommunala avgiftsmakten.

Vad gäller statliga avgifter uppkommer stundom frågan om en beslutad påлага är en *avgift* eller en *skatt*. Det sätt varpå denna fråga besvaras har betydelse för valet av normgivningsform; är pålagan en skatt — ett tvångsbidrag till staten utan direkt motprestation — skall den enligt RF 8:3 obligatoriskt beslutas av riksdagen genom lag (jfr 8:6, 8:9 1 st). Härvid är det ej pålagans beteckning i det enskilda fallet utan dess reella innebörd som är avgörande. Så är t ex den allmänna arbetsgivaravgiften — trots benämningen avgift — realiter en skatt.¹ Detsamma gäller i fråga om den sk barnomsorgsavgift, som egenföretagare debiteras via slutskattsedeln.² Gränsen mellan vad som är att beteckna som avgift resp skatt blir dock alltmer flytande, då allt fler statliga verksamhetsgrenar föreslås bli finansierade med punktskatteliknande avgifter.³

Skall då en statlig avgift beslutas av riksdagen endast när den i realiteten är en skatt? — Visserligen omnämnes ej avgifterna i RF 8:3 men i 8:9 föreskrives, att regeringen efter riksdagens bemyndigande kan meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen. En *avgift* som ej motsvaras av någon direkt *motprestation* från det allmännas sida, såsom t ex avgift för innehav av viss egendom, utgör ett sådant åliggande eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, att föreskrifter härom tillhör riksdagens sk *primära lagområde*. Även om avgiften är av sådan karaktär att den enligt 8:3 primärt bör beslutas av riksdagen, kan dock riksdagen med stöd av 8:9 2 st *överlåta all beslutanderätt* rörande dessa avgifter *till regeringen*. Denna delegationsmöjlighet har utnyttjats i flertalet fall.⁴

Om det är möjligt att urskilja någon form av statlig *motprestation*, kommer sådana omständigheter som t ex avgiftens karaktär och motpres-

1 Prop 1973:90 s 220.

2 Westerberg i FT 1982 s 8.

3 T ex DsJo 1978:8 och SOU 1974:95.

4 Se t ex prop 1975:8, KU 1975:10, rskr 1975:62.

tationens omfattning att avgöra, om avgiften är att anse som ett sådant åliggande eller ingrepp etc som avses i 8:3, eller om den i stället får anses falla inom regeringens eget normgivningsområde, den s k *restkompetensen* enligt RF 8:13. Angående denna gränsdragning uttalade DepCh vid tillkomsten av RF:⁵

”Vad jag har sagt nu innebär att föreskrifter om avgifter bör ligga inom riksdagens primära lagområde, om föreskrifterna avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. I den mån enskilda skall förpliktas att erlägga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår — jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt — har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut.

Vanskligare är att bedöma i vilka fall en avgift som erlägges i utbyte mot vara eller tjänst faller under riksdagens kompetensområde. Avgörande vikt bör enligt min mening fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften. Frågan får avgöras från fall till fall efter en helhetsbedömning. När avgiften inom ett visst verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När däremot avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde.”

Som exempel på avgifter, vilka regeringen äger besluta om med stöd av restkompetensen, må nämnas sådana som utgår enligt de affärsdrivande verkens taxor liksom de avgifter som uttages av olika s k uppdragsmyndigheter, t ex statens väg- och trafikinstitut, SCB och statens bakteriologiska laboratorium.

Den ovan beträffande statliga avgifter berörda frågan om avgift contra skatt torde för närvarande ej vara aktuell när det gäller *kommunala avgifter*.⁶ Om man härvid bortser från den rättsliga karaktären av avgifterna enligt ByL, kan avgiften i regel sägas svara mot en prestation från kom-

5 Prop 1973:90 s 218.

6 Det kan nämnas, att en kommunal specialskatt — *hundskatten* — har föreslagits bli ersatt av en s k *hundavgift* (se hundskatteutredningen i SOU 1972:89). Avgiften, som skall tillfalla kommunen, är avsedd att täcka med registreringsförandet förenade kostnader. Enligt utredningen bör därför avgiften ej ses som en skatt i egentlig bemärkelse utan snarare som en registreringsavgift.

munens sida, även om prestationen ej alltid tydligt framträder. En va-an-slutningsavgift — liksom fast brukningsavgift — kan visserligen uttagas alldeles oavsett om fastighetsägaren nyttjar anläggningen, men avgiften kan ändock sägas utgöra vederlag för en prestation, såtillvida som fastighetsägaren genom att erlægga avgiften beredes tillgång till va-anläggningen och dess tjänster.

Som inledningsvis framhållits är dock stadgandet i RF 8:3 tillämpligt även i fråga om kommunala avgifter. När en kommun med stöd av ett rättsligt monopol äger tvinga den enskilde inte bara att ianspråktaga en prestation utan också att härför erlægga avgift, rör det sig om en sådan betungan- de eller "*tvångsmässig*" avgift som enligt nyssnämnda stadgande tillhör riksdagens *primära lagområde*. Innebörden av att avgiften säges vara "*tvångsmässig*" måste då i första hand vara, att den enskilde helt saknar möjligheter att undgå avgiftsskyldighet. Så t ex är fastighetsägare skyldig att underkasta sig föreskriven sotning, varmed då också följer skyldighet att för åtgärden utge avgift. Likaså blir en fastighetsägare, vars fastighet tvångsanslutits till allmän va-anläggning, avgiftsskyldig enligt VAL, och av det kommunala renhållningsmonopolet följer, att fastighetsägaren är förpliktad dels att låta kommunen bortforsla avfallet, dels att för hämtningen erlægga avgift.

Nu tillåter emellertid RF, att riksdagen beträffande tvångsmässiga kommunala avgifter *delegerar sin normgivningsmakt*. Bemyndigandet kan riktas till regeringen, som — om riksdagen så medger — äger överlåta åt kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s k subdelegation (RF 8:9 2 st, 8:11), eller direkt till kommun enligt 8:9 2 st. Ett sådant bemyndigande behöver ej ges i lag, utan regeringen kan genom proposition inhämta riksdagens bemyndigande och härefter besluta föreskrifter om avgiften genom förordning. Så har t ex skett när det gäller bestämmelsen i 8 § BySt om avgift för byggnadslov m m, en avgift som har ansetts vara av sådan karaktär att den är hänförlig till RF 8:3.⁷

I sammanhanget kan påpekas att stadgandet i RF 8:3 blott avser föreskrifter om förhållandet mellan "det allmänna" — hit hör t ex kommun — och "enskilda".

7 Se prop 1975:107, särskilt s 10. — Holmberg—Stjernquist har (s 286) ifrågasatt den konstitutionella grunden för det bemyndigande för kommun att fastställa byggnadslovstaxa, som givits av regeringen (SFS 1975:462) och som finnes i 8 § BySt. Man tycks härvid ha förbisett, att regeringen genom ovannämnda proposition inhämtade riksdagens bemyndigande att meddela dylika föreskrifter (se rskr 1975:220).

Skall ett *privat rättssubjekt* ges rätt att uttaga avgifter — så har skett i VAL och LAV, där anläggningens huvudman kan vara annan än kommun — synes föreskriften härom komma att gälla "enskildas inbördes förhållanden". Dylika föreskrifter tillhör det *obligatoriska lagområdet* enligt RF 8:2 och kan ej meddelas på annat sätt än genom lag. (Som Strömberg framhåller — se FT 1977 s 191, jfr Normgivningsmakten s 60 f — kan det dock stundom vara svårt att bedöma, om en lag gäller enskildas inbördes förhållanden eller inte.) Detsamma gäller beträffande HamnAvgL, enligt vilken s k enkla- och passageavgifter får uttagas av hamninnehavare, vilken kan vara annan än kommun. Avgiftsföreskrifterna kommer därför att reglera förhållandet mellan inte bara kommun och hamntrafikant utan också annan hamninnehavare och hamntrafikant.

Vidare må noteras att riksdagens normgivningsmakt tycks kunna delegeras enbart till vissa i 8 kap RF angivna adressater, bland dem kommun. Detta förhållande aktualiserar den principiellt intressanta frågan om grundlagsenligheten av VAL:s och LAV:s bemyndiganden för huvudman, som ej är kommun, att för anläggningens brukande fastställa taxa och allmänna bestämmelser. Detta och hithörande spörsmål har utförligt behandlats av Strömberg (se FT 1976 s 65 ff, särskilt s 71, och Normgivningsmakten s 29, 104 f).

Givetvis kan bemyndigandet till regeringen ges även i lag. I 1 § LEBV har regeringen bemyndigats att i fråga om explosiva och brandfarliga varor meddela föreskrifter dels om varornas tillverkning, handel, hantering m m (jfr RF 8:7 p 1, 3), dels om avgifter för bl a kontroll och besiktning av sådana varor. Samtidigt har regeringen givits rätt att överlåta åt kommun att meddela föreskrifter om avgifter.⁸ Även i 27 § BrL bemyndigas regeringen att besluta föreskrifter om avgifter för sotning och för undersöknings- och besiktningsarbete, som utföres av därtill behörig person. Härjämte finnes en bestämmelse om subdelegation till kommun. I och med detta stadgande äger regeringen även fortsättningsvis meddela föreskrifter om avgifter för arbete som avses i 20 § BrSt samt överlåta åt kommunerna att fastställa avgifternas storlek.⁹

I nu nämnda fall handlar det om sådana tvångsmässiga avgifter, vilka tillhör det primära lagområdet enligt RF 8:3. Stöd för bemyndigandena står därför att finna i 8:9 2 st och 8:11. Den omständigheten, att de har givits i lag, kan förklaras av praktiska skäl, då regeringen samtidigt bemyndigats att besluta föreskrifter i ämnen som avses i 8:7. Sådan delegation kräver nämligen bemyndigande i lag.

Ett annat bemyndigande för regeringen finnes i 22 § HskL. Det stadgas

8 Se prop 1975:8 s 97 ff och prop 1976/77:125.

9 Prop 1975:8 s 99 f.

här, att regeringen dels "kan föreskriva att särskilda avgifter får tas ut i ärenden enligt denna lag", dels "får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter". Regeringen har utnyttjat bemyndigandet genom att i 16 § HskF intaga en bestämmelse om vilka prestationer som kan beläggas med avgift. Enligt sistnämnda stadgande får kommunen uttaga särskilda avgifter för ansökan om tillstånd enligt HskL, HskF eller bestämmelse som har meddelats med stöd av förordningen, dvs kommunala föreskrifter, och för kontroll av badvatten i sådana anläggningar som avses i 12 § 2 p HskL.

Här aktuella ansöknings- och kontrollavgifter bör betraktas som tvångsavgifter enligt RF 8:3. (Stöd för bemyndigandena finnes då i RF 8:9 2 st och 8:11.) Någon tvekan härom råder knappast när det gäller den avgift som kan uttagas för kontroll av vattenkvaliteten i publika badanläggningar o likn. Här rör det sig om en direkt påtvingad prestation, som i sista hand kan utföras med biträde av polismyndighet (17 § HskL).¹⁰ Även ansökningsavgiften, som kan uttagas för t ex sådant tillstånd att inrätta avloppsanordning som avses i 7 § 2 st HskL, torde vara att hänföra till denna kategori avgifter. Även om den enskilde i nämnda fall själv avgör, om han vill låta installera ytterligare vattentoalett, kan dock sådan installation icke ske förrän tillstånd därtill har lämnats av miljö- och hälsoskyddsnämnden. (Här gör sig i princip samma synpunkter gällande som när det gäller byggnadslovsavgifter, vilka ansetts hänförliga till RF 8:3; jfr nedan under B.)

Mot bakgrund av vad ovan sagts kan frågan om vad som ur normgivningssynpunkt gäller beträffande tvångsmässiga kommunala avgifter i största korthet besvaras sålunda: Något krav på lagstöd för uttag av sådana avgifter kan ej uppställas utan tillräckligt är — om *bemyndigande* har givits — att stöd för rätten att uttaga avgifterna föreskrives i *förordning*. Som framgått kan riksdagen — med förbigående av regeringen — även överlåta normgivningsmakten direkt till kommun. Även om ej heller sådan delegation kräver särskild form, torde bemyndigandet företrädesvis komma att ges i lag i samband med sådan specialreglering av kommunal verksamhet vilken kräver lagform (RF 8:5). Se t ex 15 § RenhL.

10 Till de tvångsmässiga avgifterna hänför Strömberg (Normgivningsmakten s 68) "avgifter för myndighets förrättning i samband med myndighetsutövning".

B. "Andra offentligrättsliga avgifter" enligt RF 8:5

Alla avgifter kännetecknas inte av sådan tvångsmässighet att stadgandet i RF 8:3 blir tillämpligt. Vissa avgifter, som uttages inom ramen för specialreglerad kommunal verksamhet, kan sägas vara "*frivilliga*", emedan det för avgiftspliktens inträde kräves, att avtal träffas eller att enskild person eljest tager ett initiativ. I t ex 20 § 2 st SoL ålägges kommunerna att inrätta bostäder med gemensam service för äldre personer med behov av särskilt stöd, s k servicehus, och för denna form av inackordering må avgift uttagas med stöd av 35 § SoL. Något tvång att ianspråktaga prestationen föreligger emellertid ej, utan avgiftsplikten förutsätter, att pensionären själv önskar bo i servicehus och i avtal förbinder sig att för vården erlagga avgift.¹¹ På liknande sätt kan även avgift för byggnadslov sägas vara frivillig. Fastighetsägaren blir här skyldig att utge avgift endast under den förutsättningen, att han själv önskar tillbygga sin fastighet och på grund härav ansöker om byggnadslov. På motsvarande sätt kan upplåtelseavgift enligt LKAvg uttagas endast av person, som frivilligt tager i anspråk allmän platsmark, t ex för försäljning.

Det förhållandet, att avgiftsskyldigheten kanske förutsätter ett enskilt initiativ i någon form, får dock ej undanskymma det faktum, att "*frivilligheten*" stundom är ytterst *skenbar*. Den enskilde kan nämligen vara *faktiskt tvingad* att ianspråktaga prestationen, något som tydligt framträder när det gäller sjukvården. En annan tvångssituation av faktisk art föreligger då hamntrafikant för att nå en inlandshamn måste passera infarten till en allmän hamn, som drives av kustkommun. För genomfarten är det numera möjligt för hamninnehavaren att debitera trafikanten särskild s k passageavgift med stöd av HamnAvgL.¹² Vad avser byggnadslovsavgift kräves visserligen ett enskilt initiativ, men när fastighetsägaren väl har bestämt sig för tillbyggnaden, så är hans valfrihet starkt beskuren. Arbetet får nämligen ej igångsättas utan att tillstånd därtill har givits av kommunens byggnadsnämnd, vilken i detta hänseende åtnjuter en rättslig monopolställning. Det är sannolikt denna omständighet som föranlett lagstiftaren att betrakta byggnadslovsavgiften som en tvångsmässig avgift.

Mot bakgrund av vad ovan sagts torde det stå klart, att gränsen mellan å ena sidan "tvångsmässiga" offentligrättsliga avgifter och å andra sidan

11 Jfr SOU 1977:40 s 853. Jfr kap VI, 4 §, A.

12 Se prop 1980/81:132 och ovan kap I, 6 §.

”frivilliga” sådana blir flytande. Flertalet avgifter kan såtillvida sägas vara ”blandade”, som de företer både tvångsmässiga och frivilliga drag. Förmodligen är man — i likhet med vad DepCh anförde rörande statliga avgifter — hänvisad till att göra en helhetsbedömning för att fastställa hur pass frivillig en avgift kan sägas vara. Beroende på arten och graden av det faktiska tvånget kan avgiften komma att hänföras till RF 8:3.¹³

Den hittills förda diskussionen har visat, att normgivningsmakten beträffande tvångsmässiga offentlighetsrättsliga kommunala avgifter primärt ligger hos riksdagen. Härav kan den slutsatsen dragas, att kommunen ej äger uttaga en dylik avgift utan att den av riksdagen på ett eller annat sätt bemyndigats därtill. För att kunna avgöra i vad mån riksdagens medverkan är nödvändig för avgiftsmaktens utövning i övrigt är det emellertid ej tillräckligt att fastställa huruvida det rör sig om tvångsmässiga eller frivilliga offentlighetsrättsliga avgifter. Härutöver måste fastställas *vilka kommunala avgifter som RF överhuvudtaget anser vara offentlighetsrättsliga och vilken form av normgivning som skall komma till användning när en icke-tvångsmässig avgift skall införas*. Rättsläget är på båda dessa punkter oklart. I lagmotiven användes nämligen begreppet ”offentlighetsrättslig avgift” utan att detta närmare definieras eller preciseras.

En avgift har i detta arbete benämnts *offentlighetsrättslig* om den uttages med stöd av bestämmelse i lag eller annan författning.¹⁴ I annat fall är den privaträttslig och frågan om dess laglighet får i sista hand avgöras av besvärsmyndighet eller eventuellt av allmän domstol. En tidigare i och för sig laglig privaträttslig avgift kan följaktligen bli offentlighetsrättslig enbart av den anledningen, att den vid en senare tidpunkt regleras i författning. Som exempel kan nämnas vattenavgifterna, vilka fick sin reglering först i och med tillkomsten av VAL 55. En privaträttslig avgift kan även komma att bli

13 Strömberg har en något annorlunda utgångspunkt och anser enbart tvångskriteriet vara otillräckligt för att fastställa karaktären av avgiften. Han har anvisat följande modell: ”Man bör kunna komma fram till en avgränsning av hela denna kategori gentemot de ’frivilliga’ avgifterna, om man utgår från att de sistnämnda utgör ett ur den enskildes synpunkt rimligt vederlag för en frivilligt ianspråktagen prestation, vilken till sin beskaffenhet inte principiellt skiljer sig från prestationer av enskilda företagare, och som den presterande myndigheten har möjlighet att hålla inne i det enskilda fallet utan att anlita andra medel härför än sådana som enskilda personer i allmänhet har tillgång till enligt vår rättsordning.” (Normgivningsmakten s 67.)

14 Se ovan kap I, 2 §.

offentligrättslig som en följd av att den efter rättslig prövning förklarats olaglig. Så föranledde RegR:s utslag i RÅ 1949 ref 10 (avseende avgifter å gatuhandeln) ett ingripande av lagstiftaren.¹⁵

I förarbetena till RF får dock begreppet "offentligrättslig avgift" antas ha en något annorlunda innebörd. Det står klart, att avgiften är offentligrättslig i RF:s mening om den utgår som vederlag för en prestation, som den enskilde är rättsligt skyldig att mottaga. Detta måste vara det huvudsakliga kriteriet på att en avgift är offentligrättslig.¹⁶ För att i sådant fall kunna uttaga avgiften måste kommunen ha stöd i ett bemyndigande från riksdagen (RF 8:3, 8:9 2 st). Det bör påpekas, att när den enskilde kan påtvingas en prestation så är i regel även kommunen skyldig att tillhandahålla densamma.¹⁷

Svårare är det att fastställa vilka kriterier i övrigt som skall medföra att avgiften blir att betrakta som offentligrättslig i RF:s mening. I anslutning till stadgandet i RF 8:5 — enligt vilket bl a föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden skall meddelas genom lag — uttalade DepCh, att riksdagen "i lag" kan "tillägga kommunerna sådana befogenheter som rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §".¹⁸ Det är oklart vad som härmed åsyftas. Å ena sidan står det klart, att lagstiftaren ej ansett alla offentligrättsliga avgifter vara tvångsmässiga. Å andra sidan är det oklart vilka avgifter som i så fall skulle vara frivilliga eller m a o efter vilka kriterier avgiftens karaktär skall bestämmas. Som tidigare framhållits torde härvidlag hänsyn böra tagas inte bara till om avgiftsplikten förutsätter ett enskilt initiativ utan också till om det föreligger ett faktiskt tvång att ianspråktaga prestationen. Även delvis tvångsmässiga avgifter kan komma att hänföras till RF 8:3 (jfr vad som ovan sagts om byggnadslovsavgift).

DepCh:s uttalande rörande avgifterna enligt RF 8:5 har av Holmberg—Stjernquist kommenterats på följande sätt: "Uttalandet skulle kunna uppfattas så att en kommun är behörig att besluta om en icke belastande avgift endast efter uttryckligt stöd i lag. Det kan emellertid knappast antas att justitieministern har avsett att lägga en sådan innebörd i sitt uttalande. Det synes därför vara tillåtligt att alltjämt stödja befogenheten att

15 Se kap V, 2 §, B, 6, a).

16 Lika Petrén—Ragnemalm s 181.

17 Se vidare kap V, 2 §, A, 1—2.

18 Prop 1973:90 s 305.

fastställa icke belastande avgifter på den allmänna kompetensregeln i 1:4 KL.”¹⁹ Det förefaller som om författarna till ”offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §” — dvs till de ”icke-belastande avgifterna” — hänför ej endast de avgifter, vilka i denna framställning benämnts frivilliga offentligrättsliga avgifter, utan även sådana, som kommunerna uttager som vederlag för rent fakultativa tjänster, dvs privaträttsliga avgifter. Jfr två andra uttalanden om att ”kommunerna i stor omfattning tar ut icke belastande avgifter utan uttryckligt stöd i lag”²⁰ och att ”avgift i RF:s mening är en betalning av offentligrättslig karaktär . . . till staten eller kommun”.²¹

Även om anledning i och för sig saknas att komplicera terminologien genom att särskilt tala om offentligrättsliga avgifter — tillräckligt borde väl vara, att indela de kommunala avgifterna i de två huvudkategorierna tvångsmässiga resp icke-tvångsmässiga avgifter — skulle det alltså enligt Holmberg—Stjernquist förhålla sig så, att alla kommunala avgifter betraktas som offentligrättsliga ur grundlagens synpunkt. Vid sådant förhållande skulle 8 kap RF — i likhet med vad som gäller i fråga om statliga avgifter — reglera hela den kommunala avgiftsmakten. Föreskrifter om avgifter för prestationer, som en kommun tillhandahåller inom ramen för sin egenförvaltning, skulle då omfattas av RF:s normbegrepp. Detta är dock mindre troligt (se nedan C).

Det synes ligga närmare till hands att uppfatta DepCh:s uttalande som en erinran därom, att riksdagen — i samband med sådan specialreglering av kommunal verksamhet, vilken kräver lagform enligt RF 8:5 — kan tillerkänna kommun rätt att finansiera verksamheten medelst avgifter och att sådan finansieringsform i annat fall skulle vara utesluten. Härvidlag är att uppmärksamma framför allt de fall, där kommunerna ålagts att ombesörja den uppgift som skall avgiftsbeläggas. Rätten att i en sådan situation övervältra kostnadsansvaret helt eller delvis å vissa kommunmedlemmar får betraktas som en sådan kommunal maktbefogenhet, varom talas i RF 8:5. En avgift för prestationen skulle då enligt RF vara offentligrättslig — antingen som en tvångsmässig avgift enligt 8:3, om den erlägges i en rättslig eller faktisk tvångssituation, eller som en frivillig avgift enligt RF 8:5. För att i det senare fallet kunna fastställa och uttaga avgiften skulle kom-

19 Holmberg—Stjernquist s 268.

20 Holmberg—Stjernquist s 267.

21 Holmberg—Stjernquist s 260.

munen sålunda vara tvungen att söka *stöd i lag*.²² Härigenom uppstår dock en som det vill synas omotiverad skillnad i förhållande till de tvångsmässiga avgifterna, vilka kan fastställas av kommun utan att riksdagen använt lagformen för bemyndigandet. Det förefaller ju besynnerligt om strängare krav skulle uppställas med avseende på frivilliga än med avseende på tvångsmässiga offentligrättsliga avgifter.²³ — Ett exempel skall ges.

I 2 § SkoL är kommunerna ålagda att dels sörja för undervisningen av barn i grundskola, dels främja åtgärder för att bereda ungdom undervisning i gymnasieskola, och 28—29 §§ innehåller förbud mot att uttaga avgifter för undervisningen i grund- och gymnasieskolan. Om kommunerna genom lagändring skulle medges dylik avgiftsrätt, skulle då avgiften vara en tvångsmässig avgift enligt RF 8:3? Inom grundskolan råder obligatorisk skolplikt (30 §), varför eleverna är skyldiga att mottaga undervisningen. Det föreligger ett rättsligt tvång inte bara för kommunen att tillhandahålla undervisningen utan också för eleven att mottaga densamma. En särskild terminsavgift får därför anses utgöra en sådan tvångsmässig avgift som omfattas av RF 8:3, och detta alldeles oavsett om avgiften hålles på låg nivå och kan sägas utgöra ett rimligt vederlag för den meddelade undervisningen.

Ponera vidare, att kommunerna skulle ges rätt att uttaga särskild terminsavgift för undervisningen i gymnasieskolan. Av vilken karaktär är då denna avgift? Eftersom gymnasieskolan är en frivillig skolform, kan en avgift ej på samma sätt sägas ha påtvingats den enskilde, och om den dessutom utgör ett rimligt vederlag för undervisningen, får det anses tveksamt om stadgandet i RF 8:3 är tillämpligt. Avgiften förefaller i stället vara så pass frivillig, att den ej omfattas av regleringen i 8:3. Med tanke på att kommunerna i 2 § SkoL är ålagda att främja åtgärder för att bereda ungdom undervisning i gymnasieskola (jfr 29 §) är det dock ej osannolikt att rätten att uttaga avgiften är en kommunal befogenhet, som kräver stöd i lag enligt huvudregeln i RF 8:5.²⁴

Det anförda vinner stöd av ett uttalande av HSU om att den kommunala avgiftsmakten leder sitt ursprung till RF 8:5.²⁵ Då ett utnyttjande av andra inkomstkällor än skatt innebär att kommunerna tar i anspråk en dem till-

22 Lika Strömberg, Normgivningsmakten s 76.

23 Jfr Petrén—Ragnemalm s 181.

24 Kaijser hänför — dock utan närmare precisering — den offentligrättsliga avgiftsmakten till tillämpningsområdet för RF 8:5; se KT 1975 s 460.

25 SOU 1979:78 s 445.

kommande befogenhet, måste — menade utredningen — själva befogenheten till följd av grundlagens bud ha uttryckligt lagstöd. HSU förordade därför en särskild lagbestämmelse om rätt för kommun att uttaga sjukvårdsavgift. Utredningen synes härvidlag ha varit av den uppfattningen, att sjukvårdsavgift är en avgift som ej omfattas av regleringen i RF 8:3. Den hävdade ju, att själva befogenheten, dvs rätten att uttaga avgiften, måste ha stöd i lag, vilket, som ovan påpekats, ej kräves när det gäller de tvångsmässiga avgifterna. Enligt 3 § HSjvL är hälso- och sjukvården en obligatorisk landstingskommunal uppgift.

HSU:s uttalande styrker sålunda uppfattningen, att uttag av en frivillig avgift för en prestation, som kommunen är skyldig tillhandahålla, erfordrar stöd i lag.²⁶ Denna omständighet får dock ej sammanblandas med det faktum, att riksdagen — i samband med att den i lag tillerkänner kommun rätt att uttaga avgift — kan överlåta normgivningsmakten, dvs rätten att fastställa taxorna, direkt till kommun enligt RF 8:5. En i sammanhanget intressant fråga är emellertid, om kommun — såsom fallet är beträffande tvångsmässiga avgifter — kan erhålla rätt att fastställa sådana avgifter, som omfattas av regleringen i RF 8:5, efter *subdelegation* (RF 8:11). En avgörande förutsättning härför är givetvis, att normgivningsmakten först kan delegeras till regeringen. Det enda stadgande som härvid skulle kunna bli tillämpligt är RF 8:7. Visserligen kan föreskrifter om bl a kommunernas befogenheter i sådana ämnen som avses i 8:7 meddelas av regeringen efter bemyndigande i lag, men huruvida detta stadgande också ger utrymme för en delegation när det gäller avgiftsföreskrifter är ett spörsmål som både lagtext och motiv tycks lämna obesvarat. Det kan därför vara befogat att redovisa några författningsbestämmelser, vilka bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avgifter.

En delegationsbestämmelse, vars karaktär är något svårbestämbar, återfinnes i 5 § LKAvg. Det föreskrives här, att de kommuner som regeringen bestämmer får bedriva försöksverksamhet som innebär avvikelse från lagens krav på att parkeringen skall vara tidsbegränsad och på att avgiftsuttaget skall vara påkallat för trafikens ordnande. (Här åsyftas försök med bl a boendeparkering på gatumark.) Sådana medgivanden får tillika innefatta rätt att uttaga avgifter efter olika grunder för skilda kategorier av trafikanter. Regeringen skall bestämma de närmare villkoren för

26 Ang avgifter för "fakultativa" tjänster, som utföres inom ramen för specialreglerad förvaltning, se nedan kap V, 2 §, A, 3.

försöksverksamheten.²⁷ Även om det är något oklart vad regeringens rätt att "bestämma villkoren för försöksverksamheten" närmare innebär, kan stadgandet knappast uppfattas på det sättet, att regeringen härigenom erhållit rätt att besluta föreskrifter om parkeringsavgifter, utan snarare tycks det röra sig om ett bemyndigande för regeringen att i angivna hänseenden medge undantag, dvs dispensera, från lagens föreskrifter. Oavsett hur det förhåller sig härmed, kan ändock den frågan ställas, om regeringen kan bemyndigas att besluta föreskrifter om parkeringsavgifter och, i så fall, på vilken grund.

Det kan i och för sig diskuteras om inte parkeringsavgift är en sådan tvångsmässig avgift att föreskrifter härom faller under RF 8:3.²⁸ I så fall skulle en delegation till regeringen ha stöd i RF 8:9. Men hur blir läget om avgiften i stället skulle vara att hänföra till RF 8:5? Föreskrifter om t ex kommunernas befogenheter kan bli föremål för delegation endast i den utsträckning som 8:7 medger, och om man då skulle hävda den uppfattningen, att sistnämnda stadgande ej tillåter någon delegation när det gäller avgiftsföreskrifter, så skulle ett bemyndigande till regeringen vara oförenligt med RF. Vid sådant förhållande skulle kommun ej kunna tillerkännas normgivningsmakt efter subdelegation.

Stadgandet i RF 8:7 har i sig föga att säga om innehållet i de föreskrifter regeringen äger meddela, men hit hör rättsregler av skilda slag — även sanktionsregler. Uppmärksammas bör också att ingressen till stadgandet undantar endast föreskrifter om skatt. Man kan då fråga sig varför regeringen skulle kunna bemyndigas att meddela föreskrifter om trafik (8:7 p 5) men ej föreskrifter om parkeringsavgifter, vilka skall uttagas t ex i trafikreglerande syfte. Med en sådan uppfattning skulle regeringen även i andra fall, där fråga är om delegeringsbara ämnen, kunna bemyndigas att besluta föreskrifter om avgifter. Härjämte skulle vägen stå öppen för subdelegation till kommun enligt RF 8:11. I förhållande till de tvångsmässiga avgifterna skulle det emellertid alltjämt föreligga en skillnad, såtillvida som ett bemyndigande att meddela föreskrifter som avses i 8:7 skall ges i lag.

Att i vissa fall en delegation avseende föreskrifter om icke-tvångsmässiga avgifter kan ske med stöd av RF 8:7 tycks vinna stöd av YTL:s och

27 Se prop 1979/80:34 och nedan kap VIII, 6 §, D, 3, b).

28 Till de tvångsmässiga avgifterna hänför Strömberg bl a avgifter för nyttjande av allmän plats; se Normgivningsmakten s 68.

HSjvL:s bemyndiganden för regeringen att besluta föreskrifter om yrkesmässig trafik resp sjukvårdsavgifter. Enligt YTL 2:1 får yrkesmässig trafik drivas endast av den som beviljats trafiktillstånd — i samband härmed får föreskrivas taxa, turlista och andra särskilda villkor — och i 5:1 bemyndigas regeringen att bl a utfärda ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i lagen. Bestämmelser om t ex fastställelse av taxa och dess innehåll har meddelats av regeringen i YTF (3 kap). YTL behandlar ett ämnesområde, inom vilket delegation till regeringen är möjlig, och färdavgifter, som trafikutövare uttager, kan ej anses vara sådana avgifter som omfattas av regleringen i RF 8:3, då det ej föreligger något rättsligt eller faktiskt tvång att ta prestationen i anspråk. Regeringens rätt att meddela föreskrifter om taxa och avgifter måste därför grunda sig på bestämmelsen i RF 8:7 p 5 (trafik). Beträffande inkomstdifferentierade sjukvårdsavgifter innehåller 17 § HSjvL — förutom vissa grundläggande regler om förutsättningar för avgiftsuttag m m — ett bemyndigande av den lydelsen, att ”regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om sådana avgifter”. Som tidigare framhållits tycks HSU ha varit av den meningen, att sjukvårdsavgift är en sådan frivillig avgift som omfattas av regleringen i RF 8:5. Vid sådant förhållande synes blott ett stadgande kunna åberopas till stöd för regeringens rätt att på detta område besluta ”ytterligare” avgiftsföreskrifter, nämligen RF 8:7 p 1 (föreskrifter avseende skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa).

Till sist skall nämnas att 35 § 3 st SoL innehåller ett liknande bemyndigande för regeringen att besluta föreskrifter om avgifter för helinackordering i servicehus. Bestämmelsen föreskriver, att avgifterna skall bestämmas så, att de boende förbehålles tillräckliga medel för sina personliga behov, och att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om sådana avgifter. Då det här får anses röra sig om frivilliga offentligrättsliga avgifter enligt RF 8:5, och då RF 8:7 ej tillåter någon delegation av normgivningsmakt i detta ämne (socialtjänsten), kan bemyndigandet blott uppfattas som en erinran om regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter (RF 8:13 1 st 1 p).²⁹ Lagtextens ordalydelse — att regeringen äger meddela ”ytterligare” föreskrifter — leder dock tanken till att fråga är om ett normgivningsbemyndigande och att regeringen sålunda skulle kunna ”fylla ut” lagen i materiellt hänseende. I så fall är bemyndigandet oförenligt med RF. Man kan dock knappast påstå, att de bestämmelser om förbehållsbelopp

m m, som f n finnes i 46—49 §§ SoF, går utöver vad som kan betecknas som rena verkställighetsföreskrifter.

C. Privaträttsliga avgifter

Den privaträttsliga avgiftsmakten — den rätt kommunerna i dag har att på icke specialreglerade områden med stöd av den allmänna kommunalkompetensen (KL 1:4) fastställa taxor, vilka blir gällande för den enskilde på avtalsmässig grund — torde falla utanför regleringen i 8 kap RF. Rättsläget är emellertid ej helt klart, varför man kan fråga sig vad följden skulle bli, om föreskrifter avseende privaträttsliga avgifter betraktas som normer i RF:s mening. Om så vore fallet kan det väl knappast påstås, att rätten att uttaga dessa avgifter, t ex badhus- och museiavgifter, innebär en sådan kommunal (makt)befogenhet som avses i RF 8:5 och som därmed förutsätter uttryckligt lagstöd. Då föreskrifterna således skulle falla utanför det primära lagområdet — de skulle alltså enligt grundlag ej behöva meddelas av riksdagen — skulle regeringens egen normgivningskompetens, den s k restkompetensen (RF 8:13 1 st 2 p), komma att aktualiseras. Den egendomsliga konsekvensen härav skulle då bli, att regeringen i en sådan situation saknar möjligheter att till kommun delegera rätten att fastställa avgiften. Regeringen skulle m a o vara tvungen att fastställa varje kommuns eltaxa, badtaxa osv. Avsikten kan knappast ha varit att införa ett sådant förfarande.³⁰

Snarare synes man böra se saken så, att föreskrifter om avgifter för rent fakultativa tjänster, som kommunerna tillhandahåller inom ramen för sin egenförvaltning, utgör allmänna avtalsvillkor och därför faller utanför RF:s normbegrepp³¹. Visserligen är antagandet av taxan en ensidig offentligrättslig handling över vilken kommunmedlemmarna saknar inflytande,³² men den blir onekligen ett sedvanligt avtalsvillkor i och med att man i det avtal, vilket grundlägger avgiftsplikten, intager en bestämmelse om att avgiftens storlek normeras av den vid varje tidpunkt gällande taxan.

30 Jfr dock Holmberg—Stjernquist s 262. Här ges ett antal exempel på avgifter, vilka faller under regeringens restkompetens, och uttalas härefter: "Motsvarande gäller självfallet om kommunala avgifter."

31 Se Strömberg, Normgivningsmakten s 76.

32 Se härtill kap VI, 3 §.

Rätten att uttaga privaträttsliga avgifter får sålunda anses följa av kommunens allmänna kompetens enligt stadgandet i KL 1:4, vilket i sin tur grundar sig på RF 8:5. Det bör dock påpekas att denna kompetensbestämelse, vilken primärt tar sikte på kommunernas möjligheter att rent faktiskt engagera sig i verksamhet av visst slag, ej torde kunna ge stöd för avgiftsfinansiering av varje i och för sig kompetensenlig verksamhet. Det behöver således ej alltid förhålla sig så, att frågan om rätten att uttaga avgiften är avgjord i och med att frågan om verksamhetens laglighet besvarats jakande, utan fall kan tänkas, där en dylik verksamhet skall bekostas skattevägen.³³

D. Sammanfattning

Undersökningen rörande avgifterna och normgivningsmakten kan sägas ha lett fram till följande resultat. Föreskrifter om tvångsmässiga avgifter — avgifter som den enskilde är rättsligt eller faktiskt tvingad att erlagga — skall enligt huvudregeln meddelas genom lag (RF 8:3). Riksdagen kan dock genom ett formlöst bemyndigande — detta behöver sålunda icke ges i lag — delegera normgivningsmakten antingen till regeringen, som härvid även kan bemyndigas att till kommun subdelegera rätten att fastställa avgiften (RF 8:9 2 st, 8:11), eller direkt till kommun (8:9 2 st). Rör det sig samtidigt om delegation till regeringen enligt RF 8:7 eller om sådan specialreglering av kommunal verksamhet, vilken kräver lagform enligt RF 8:5, torde dock bemyndigandet företrädesvis komma att ges i lag. — Till tvångsavgifterna enligt RF 8:3 kan då hänföras

- renhållningsavgifter,
- sotningsavgifter,
- byggnadslovs- och avsyningsavgifter,
- enklav- och passageavgifter,
- köttbesiktnings- och slakthusavgifter,
- va-avgifter,
- värme- och energiavgifter (avgifter till allmänt värmesystem),
- gatukostnadsavgifter,
- ansöknings- och kontrollavgifter (enligt HskL och HskF).

33 Se diskussionen i kap V, 3 §, B.

Även avgifter för upplåtelser å allmän plats (t ex parkeringsavgifter) torde vara att betrakta som tvångsavgifter.

Svårare har det varit att fastställa vad som ur normgivningssynpunkt gäller beträffande sådana frivilliga offentligrättsliga avgifter, vilka enligt ett motivuttalande skall omfattas av regleringen i RF 8:5. En plausibel tolkning av detta uttalande är, att kommunen måste söka stöd i lag för att kunna betinga sig avgift för en prestation, som den enskilde frivilligt tager i anspråk men som kommunen är rättsligt förpliktad att tillhandahålla. Rätten att i sådant fall övervältra kostnadsansvaret på vissa kommunmedlemmar torde utgöra en sådan i RF 8:5 omtalad kommunal befogenhet, vilken kräver lagstöd. Nu medger dock RF — i likhet med vad som gäller i fråga om tvångsavgifter — att riksdagen överlåter sin beslutanderätt. Inom vissa verksamhetsgrenar — dock ej socialtjänsten — är delegation till regeringen möjlig enligt RF 8:7. Då sådan delegation säkerligen kan omfatta även föreskrifter om avgifter, kan kommun erhålla normgivningsmakt efter subdelegation (8:11). Framhållas bör att ett sådant förfarande synes vara en onödig omväg, när riksdagen kan överlåta rätten att fastställa taxorna direkt till kommun enligt RF 8:5. — Till denna kategori avgifter kan då hänföras

- avgifter för hälso- och sjukvård och
- avgifter för sociala tjänster enligt SoL.

Vad slutligen angår taxeföreskrifter avseende privaträttsliga avgifter, torde sådana icke böra betraktas som normer i RF:s mening utan i stället som allmänna avtalsvillkor. — Hit hör då t ex

- elavgifter,
- gasavgifter,
- badhusavgifter,
- museiavgifter.

Undersökningen i förevarande kapitel har visat bl a, att riksdagen kan delegera sin normgivningsmakt avseende avgifter till kommun. Kommunen kan m a o ges rätt att uttaga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Mot bakgrund härav ter det sig naturligt att i det följande kapitlet (IV) belysa kompetensfördelningen mellan kommunens organ och bl a söka fastställa, vilket kommunalt organ som skall eller bör besluta om taxa. Dessförinnan skall dock några påpekanden göras inför framställningen i kap V, som avser frågan om vilka legala och andra begränsningar som gäller för kommunernas rätt att uttaga avgifter.

E. Några påpekanden inför undersökningen i kap V

Den osäkerhet, som råder om vad som ur normgivningssynpunkt gäller i fråga om frivilliga offentligrättsliga avgifter, kan givetvis få konsekvenser när besvärsmyndighet har att taga ställning till frågan om lagligheten av en avgift, som kommunen beslutat införa utan särskilt författningsstöd. Förutom de fall, där avgift uttages för en prestation, som kommunen är skyldig tillhandahålla, och där det sålunda bör kunna påstås, att rätten att uttaga avgiften utgör en kommunal befogenhet i den mening som avses i RF 8:5, finnes t ex sådana, där en specialförfattning antingen reglerar den kommunala kompetensen på visst område utan att ålägga kommunen att utföra viss prestation eller föreskriver tillståndstvång utan att direkt medge, att verksamheten finansieras medelst avgifter. Man kan tänka sig att kommunen ämnar uttaga avgift för en "fakultativ" tjänst, som utföres inom ramen för en specialreglerad verksamhet eller — för att gå ett steg längre — endast har anknytning till sådan verksamhet. Skulle en avgift i nämnda fall vara att hänföra till RF 8:5, kommer rätten att uttaga avgiften att kräva stöd i lag. Som exempel må nämnas sådan avgift för upplåtelse av skollokal, som tidigare kunde uttagas med stöd av 50 § 2 st Skoll. Denna avgiftsbestämmelse har dock — utan någon närmare motivering — upphävts,³⁴ varför den frågan kan ställas, varpå kommunerna numera skall grunda sin rätt att uttaga upplåtelseavgift. Rör det sig härvidlag om en kommunal maktbefogenhet enligt RF 8:5, måste de söka stöd i lag för att kunna uttaga avgiften. I så fall kan det knappast anses tillräckligt att som grund för avgiftsuttag åberopa bestämmelsen i KL 1:4 om att kommun själv äger vårda sina angelägenheter eller stadgandet i KL 4:2 — att kommuns medelsbehov skall täckas genom skatt, om det ej fylles på annat sätt. Den sistnämnda regeln erinrar ju främst därom, att det vid sidan av kommunalskatten kan finnas alternativa inkomstkällor. Även om bestämmelsen kan sägas indirekt erkänna en kommunal avgiftsfinansiering, anger den dock ej i vilka fall en sådan kan tillåtas. Det får emellertid antagas, att grundlagsstiftarens avsikt ej har varit att tillägga begreppet "kommunal befogenhet" i RF 8:5 en så vidsträckt innebörd. Vidkommande avgiftsmakten synes dock tiden vara mogen för en revision av RF:s normgivningsbestämmelser.

Med avseende på den följande framställningen i kap V, 2 §, A—B bör

34 Prop 1981/82:167. Jfr nedan kap V, 2 §, A, 3.

framhållas, att där anförda rättsfall till viss del torde ha förlorat sin principiella betydelse, då det numera av RF framgår, att kommunens rätt att uttaga offentligrättsliga avgifter kräver ett riksdagsbemyndigande. Med tanke på den osäkerhet som råder om vilka avgifter som omfattas av regleringen i RF 8:5 har jag ändå ansett det motiverat att redovisa denna rättspraxis.

Kapitel IV

Förhållandet mellan kommunens organ: Kompetensfördelningen

1 §. Inledning

Avsikten med förevarande framställning är att belysa kompetensfördelningen mellan kommunens beslutande och verkställande (förvaltande) organ. Undersökningen inleds med några allmänna anmärkningar om kompetensfördelningen (2 §). En för hela avgiftsmakten grundläggande fråga, vilken kommer att behandlas i 3 §, är vilket organ som är behörigt att besluta en taxa. Skall uppgiften alltid ankomma på fullmäktige eller kan en taxa också beslutas av nämnd — antingen direkt eller efter delegation? Om delegation av fullmäktiges beslutanderätt är möjlig, krävs det då att delegation sker till styrelsen eller annan nämnd eller kan den även ske till ett enskilt rättssubjekt, t ex kommunägt bolag? Det skall även undersökas, huruvida rätten att besluta om taxa ter sig på samma sätt beträffande både offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter eller om några skillnader härvidlag kan påvisas. I framställningen kommer därför taxorna att behandlas först med avseende på offentligrättsliga (A) och härafter med avseende på privaträttsliga avgifter (B). I det följande avsnittet (C) skall pekas på några fall, där det kan påstås att den verkställande myndigheten fattat beslut om "taxa", och avslutningsvis skall något antecknas om beslutsförfarandet (D).

Till frågan om kompetensfördelningen mellan kommunens organ hör också spörsmålet, huruvida debiteringen är strikt bunden till taxan eller, annorlunda uttryckt, om ett debiteringsbeslut, som devierar från taxans föreskrifter, med framgång kan angripas besvärsvägen. Härom handlar framställningen i 4 §.

2 §. Allmänt om kompetensfördelningen

Vid besvarandet av frågan, huruvida en taxa skall eller bör beslutas av fullmäktige, bör det beaktas, att KL i kompetenshänseende bygger på en *dualism* mellan å ena sidan *fullmäktige*, som utövar kommunens beslutanderätt, och å andra sidan *styrelsen och övriga nämnder*, vilka handhar kommunens förvaltnings- och verkställighetsbestyr; se KL 1:5. Nämnderna "bereder" även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Begreppen "beslutanderätt", "förvaltning" och "verkställighet" definieras inte i lagtexten, men det har uttalats, att till fullmäktiges beslutanderätt bl a är att hänföra "alla viktigare finansiella beslut".¹ Denna funktionsfördelning, som har viss motsvarighet på riksplanet, är av central betydelse inom svensk kommunalrätt och får i princip ej sättas åsido; dock modifieras den i viss utsträckning genom fullmäktiges möjlighet att i viss grupp av ärenden delegera beslutanderätten (KL 1:5 4 st), men meningen är, att denna delegationsmöjlighet skall användas med stor försiktighet.²

Som i annat sammanhang framhållits — se kap III, 1 § — är *funktionsfördelningen* på det kommunala planet även *grundlagsfäst* genom bestämmelserna i RF 1:7 och 1:8 om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och om att det för den offentliga förvaltningen skall finnas bl a kommunala förvaltningsmyndigheter (jfr RF 11:7). Med "beslutanderätt" i förevarande sammanhang åsyftas enligt DepCh "beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande."³

Den kompetensfördelning som i RF göres mellan beslutande och förvaltande kommunala organ är tämligen oklar.⁴ Det råder visserligen ingen tvekan om att den beslutanderätt, varom talas i RF 1:7, skall utövas av den representativa församlingen, men det är ej helt klart vilka typer av beslut som enligt RF skall fattas av fullmäktige och i vad mån fullmäktiges beslutskompetens kan bli föremål för delegation (jfr KL 1:5 4 st). Begreppet "beslutanderätt" i RF 1:7 torde dock i stort korrespondera med motsva-

1 Se prop 1975/76:187 s 70 (jfr s 238 ff) och prop 1978/79:188 s 36. — Frågor ang kompetensfördelningen har i litteraturen behandlats av Sundberg (SST 1928 s 1 ff, 1932 s 220 ff), Olsson (LKT 1949 s 193 ff, 1949 s 241 ff), Calmfors—Bergman (KT 1973 s 838 ff) och Kaijser s 121 ff.

2 Strömberg, Kommunalrätt s 58.

3 Prop 1973:90 s 231. Se även KU 1976/77:25 s 16 f, 1978/79:38 s 10.

4 Jfr Petré—Ragnemalm s 32.

rande begrepp i KL 1:5. Till stöd härför kan åberopas följande uttalande av DepCh: "När det i första stycket talas om att 'beslutanderätten' i kommunerna utövas av valda församlingar är innebörden naturligtvis inte att de kommunala nämnderna skulle sakna varje självständig beslutanderätt. Uttryckssättet anknyter i stället till de nuvarande kommunallagarnas uppdelning efter funktion av de kommunala organen i dels beslutande, dels verkställande och förvaltande."⁵

Mot bakgrund av dessa noteringar skall nu frågan om vem som skall eller bör fatta beslut om taxa diskuteras.

3 §. Vilket organ beslutar om taxa?

A. Offentlighetsrättsliga avgifter

Vid besvarandet av frågan, hur befogenheten att besluta om taxa ter sig beträffande *offentlighetsrättsliga avgifter*, är man primärt hänvisad till att undersöka i vad mån det finnes särskilda författningsregler om beslutanderätten. Författningsbestämmelserna på avgiftsområdet företer vissa terminologiska olikheter. Ibland utsäges klart att beslutanderätten tillkommer fullmäktige, t ex i fråga om beslut om uttag av *avgifter för köttbesiktning* (13 § 1 mom KöttbL). I vissa fall är det enligt uttryckliga stadganden tillräckligt att fullmäktiges beslut innehåller grunderna eller normerna för avgiftsberäkningen; fullmäktige beslutar ex. vis grunder för beräkningen av *avgifter för gatumarksupplåtelser och korttidsparkering* (1 §, 2 § 1 st LKAvg). Beträffande *gatukostnadsavgifter* stadgas det i 56 § 1 st ByL, att kommunfullmäktige beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, det s k fördelningsområdet, om kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen. I andra fall åter har ett förtydligande gjorts så, att avgiften eller grunderna för avgiftsberäkningen inte bara skall beslutas av fullmäktige utan också anges i taxa; det föreskrives i 8 § 2 st BySt, att "grunder för beräkning av" *byggnadslovsavgift* skall "anges i taxa som beslutas av kommunfullmäktige", i 20 § BrSt, att

sotningsavgifter skall upptagas i en av fullmäktige antagen sotningstaxa, och i 17 § 1 st RenhL, att *renhållningsavgift* utgår enligt taxa som antages av fullmäktige.

När det däremot gäller sådan *platsupplåtelseavgift för fordon i yrkesmässig trafik*, varom talas i 2 § 2 st LKAvg, saknas föreskrift om vem som fastställer avgiften. Här stadgas blott att "*kommunen*" för upplåtelsen må uttaga avgift upp till självkostnaden. Denna parkeringsavgift, vilken tidigare såsom hänförlig till avgifterna å den allmänna rörelsen beslutades av fullmäktige,¹ överfördes i samband med 1972 års lagändringar till 2 § LKAvg. Härvid kom dock ej att anges, om avgiften även framgent skulle beslutas av fullmäktige. Också i 16 § HskF föreskrives att kommunen får uttaga särskilda *ansöknings- och kontrollavgifter* enligt taxa som "*kommunen*" bestämmer.

Samma oklara lydelse har bestämmelsen i 35 § SoL, som reglerar kommunernas rätt att betinga sig *avgifter för sociala tjänster*. Dessa avgifter skall nämligen uttagas enligt grunder som "*kommunen*" bestämmer.² Lagstiftaren använder sig också i motiven av det kollektiva begreppet kommun utan att närmare precisera vilket organ som skall fatta beslut om avgiftsföreskrifterna.³ Även om begreppet "*kommunen*" i detta sammanhang måste antagas avse fullmäktige — fråga är ju om ett beslut som får anses falla under den beslutanderätt som enligt KL 1:5 utövas av fullmäktige — framstår ändock begreppsbildningen som något oklar. Bättre vore om det uttryckligen angavs, att taxan skall beslutas av fullmäktige. (Lagstiftaren har i detta hänseende ej heller varit konsekvent; jfr t ex 41 § SoL, där det explicit sägs, att sociala distriktsnämnder inrättas genom beslut av fullmäktige.)

Att det ankommer på fullmäktige att fatta beslut om taxa avseende avgifter för sociala tjänster vinner också stöd i rättsfallet *RA 1982 2:63*, där "*tillämpningsföreskrifter*" till daghemstaxa i visst fall ansetts skolas beslutas av kommunfullmäktige enligt KL 1:5. Vid den tidpunkt då det klandrade beslutet fattades gällde 11 § BoL, vilken föreskrev att avgift skulle utgå enligt grunder som beslutades av "*kommunen*". Omständigheterna var dessa:

- 1 Jfr det numera upphävda stadgandet i 16 § KLP rörande "*kommunfullmäktiges*" beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter.
- 2 Jfr det äldre stadgandet i 19 a § ShjL, vilket hade en liknande lydelse.
- 3 Prop 1979/80:1 t ex s 547.

Sedan fullmäktige hade antagit ny barnomsorgstaxa, vilken överensstämde med en rekommendation från kommunförbundet, beslöt sociala centralnämnden att fastställa tillämpningsföreskrifter till taxan. Dessa föreskrifter avvek från kommunförbundets normalförslag, såtillvida som man vid avgiftsberäkningen med gifta skulle jämställa ogifta samboende, även om dessa saknade gemensamma barn. I besvären häröver hävdade klaganden, att tillämpningsföreskrifterna stred mot fullmäktiges taxa, och att det icke ankom på nämnden att fatta ett dylikt beslut. LSt anförde: "Enligt 5 § kommunallagen utövas kommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet ankommer på kommundirektören och övriga nämnder. Härav följer att fullmäktige har att besluta om bl a taxor för den kommunala servicen . . . Av innehållet i tillämpningsföreskrifterna får anses framgå att dessa har stor betydelse för avgiftssättningen i de enskilda fallen och föreskrifterna måste därför tillerkännas samma vitsord som taxan. Med hänsyn härtill kan befogenheten att besluta om antagande av tillämpningsföreskrifterna inte utgöra en sådan uppgift, som är att hänföra till förvaltning och verkställighet." LSt biföll besvären, då nämnden genom det klandrade beslutet hade överskridit sin befogenhet. Med anledning av besvären häröver yttrade RegR: "Att antaga föreskrifter av det slag varom är fråga i detta mål för tillämpning av taxa för föräldraavgifter inom barnomsorgen tillhör området för kommunfullmäktiges rätt att besluta enligt 1 kap 5 § kommunallagen och är ej att anse som en på sociala centralnämnden ankommande verkställighetsåtgärd." Domstolen lämnade därför besvären utan bifall.

Man skulle kunna uttrycka saken så, att sociala centralnämnden hade fattat beslut om "ändring" i den av fullmäktige antagna barnomsorgstaxan. LSt fann tillämpningsföreskrifterna ha stor betydelse för avgiftsbestämningen i de enskilda fallen och därför böra tillerkännas samma vitsord som taxan. RegR hade visserligen en mera kortfattad motivering, men det stod dock enligt domstolen klart, att det icke ankom på nämnden att antaga "föreskrifter av det slag" varom fråga var i målet. Av rättsfallet bör därför kunna dragas den slutsatsen, att en nämnd är förhindrad att besluta *sådana* tillämpningsföreskrifter som i realiteten utgör en taxa.

När det gäller *va- och energiavgifter* ankommer det enligt 27 § VAL och 27 § LAV på anläggningens huvudman att utforma avgiftstaxa. Att man här valt en annan terminologi förklaras främst av praktiska skäl, då anläggningens huvudman även kan vara annan än kommun. Trots att lagarna saknar bestämmelser härom bör det givetvis ankomma på fullmäktige

att beträffande kommunal anläggning besluta om taxa.⁴ (Va-nämnden har dock i ett speciellt fall godtagit en "taxa", som beslutats av en sk vattenledningskommitté, då "taxan" tillämpats som en i sedvanlig ordning antagen taxa och brukarna ej informerats om att avgifterna varit preliminära; se *BVA 3/72*.) Detsamma bör gälla i fråga om sådana sk *enkla- och passageavgifter*, som hamninnehavare, ex.vis kommun, äger uttaga med stöd av HamnAvgL.

Vad angår *sjukvårdsavgifter*, vilka enligt 17 § 1 st HSjvL utgår enligt grunder som "landstingskommunen" bestämmer, är rättsfallet *RA 1976 Ab 220* av intresse.⁵ Ett enskilt gäst- och konvalescenthem hade övertagits av landstinget. Avgiften för vården vid sjukhemmet kom dock att fastställas av förvaltningsutskottet först sedan fyra månader förflutit från övertagandet. Under den tid särskild vårdtaxa sålunda saknades hade föreståndaren vid hemmet debiterat en patient avgift i enlighet med de avgiftsnormer som tillämpades när sjukhemmet drevs i enskild regi. Medan klaganden bl a hävdade, att särskilt beslut av landstinget angående vårdavgift saknades och att debiteringen följaktligen var oriktig, uppgav hälso- och sjukvårdsstyrelsen, att avsikten vid övertagandet ej hade varit att göra någon ändring i utgående vårdavgift. RegR slog fast, att det ankom på *landstinget eller dess förvaltningsorgan* att besluta grunder för avgifternas uttagande, eftersom sjukhemmet var att likställa med landstingets övriga sjukhus. Då sådant beslut saknades för den aktuella tiden kunde vårdtagaren ej påföras någon vårdavgift. Befogenheten att utöva den i 27 § SjvL stadgade rätten att bestämma grunder för vårdavgift hade "uppenbarligen" icke tillkommit föreståndaren för konvalescenthemmet, varför RegR undanröjde debiteringsbeslutet.

4 Kaijser sätter för detta fall likhetstecken mellan "huvudman" och "kommun" (se s 126). — Jfr rättsfallet *RA 1978 Ab 257*: Sedan fullmäktige fastställt taxa, i vilken avgiften benämndes "anslutningsavgift", antog kommunstyrelsen "Taxa för kommunens allmänna va-anläggning". Härvid kom den av fullmäktige beslutade avgiften att rubriceras som "anläggningsavgift". I besvären häröver hävdade klaganden, att styrelsens beslut innebar en utvidgning av fullmäktiges beslut, varför det skulle föreligga ett befogenhetsöverskridande. Enligt LSt, som ogillade besvären, kunde kommunstyrelsens beslut "inte anses innebära någon ändring av fullmäktiges beslut". RegR lämnade de fullföljda besvären utan bifall.

5 Vid tiden för rättsfallet föreskrevs det i 27 § 1 st SjvL, att "den som driver sjukhus äger bestämma efter vilka grunder och till vilket belopp vårdavgift skall erläggas till sjukhuset för där meddelad sjukvård . . ."

Även om i målet ej kom att provas förvaltningsutskottets befogenhet att besluta om vårdtaxa, tyder ändock RegR:s domskäl på att utskottet skulle ha kunnat besluta grunder för avgifternas uttagande. Möjligen kan detta tänkas sammanhänga med det s k ställföreträderskapet, dvs den rätt förvaltningsutskottet tidigare hade att i viss utsträckning företräda landstinget mellan landstingsmötena. (Något tidigare "antog" dock kommunallagsutredningen, att normbeslut av olika slag, såsom t ex antagande av taxa, "normalt inte" kan "flyttas över på förvaltningsutskottet med stöd av bestämmelsen om ställföreträderskap".⁶) Numera är dock förhållandena annorlunda och utskottets ställning överensstämmer med kommunstyrelsens (se KL 1:2 och 1:5). Kompetensfördelningen i en landstingskommun ter sig på det sättet, att medan landstinget utövar beslutanderätten så är förvaltningsutskottet det centrala förvaltningsorganet.⁷ Hälso- och sjukvårdsstyrelsen, som numera benämnes hälso- och sjukvårdsnämnd (se 10 § HSjvL), är en nämnd för specialreglerad förvaltning och utövar ledningen av den hälso- och sjukvårdande verksamheten inom landstingskommunen. Både förvaltningsutskottet och hälso- och sjukvårdsnämnden är sålunda berednings- och verkställighetsorgan och som sådana kan de knappast tillerkännas någon rätt att besluta generella avgiftsföreskrifter. Det bör således ankomma på det representativa organet — landstinget — att fatta beslut om vårdtaxa.

Fastän författningsbestämmelserna, som visats, på ett fåtal punkter är oklara, bör det kunna slås fast, att *taxebeslut avseende offentligrättsliga avgifter skall fattas av kommunfullmäktige*. Det anses även ankomma på fullmäktige att besluta om grunder för uttag och beräkning av *tomträttsavgift*,⁸ trots att JB saknar särskild bestämmelse härom. Till stöd för en sådan ordning bör kunna åberopas inte bara den allmänna kompetensregeln i KL 1:5 utan också den omständigheten, att det är fullmäktige som bär det yttersta ansvaret för kommunens (fasta) egendom.

Påpekas bör att ett viktigt *undantag* från huvudregeln har gjorts när det gäller *slakthusavgifter*. Sådana avgifter skall nämligen enligt 13 § 2 mom KöttbL fastställas av *slakthusets styrelse*.⁹ Om befogenheten att besluta

6 SOU 1974:99 s 169.

7 Se här till t ex Strömberg, Den offentliga organisationen s 45.

8 Kaijser s 127.

9 Däremot beslutar fullmäktige taxa för köttbesiktningsavgift och även i det fallet, där sådan avgift uttages av slakteriinrättning efter överenskommelse med kommunen; se 13 § 1 mom KöttbL.

om uttag av offentlighetsavgifter är att hänföra till den beslutanderätt som enligt RF 1:7 (och KL 1:5 1 st) skall utövas av den valda församlingen, vilket torde vara fallet, är stadgandet i KöttbL oförenligt med RF. Fråga synes ej heller vara om delegation av rätten att besluta om taxa, då det ej av lagtexten framgår, att den direkta befogenheten ligger hos (eller utgår från) fullmäktige.

Nästa fråga blir, om fullmäktige kan *delegera* sin beslutanderätt till nämnd. Frågan synes böra besvaras nekande. Av stadgandet i KL 1:5 4 st får nämligen anses följa, att delegation till nämnd är helt utesluten då det i lag eller annan författning har föreskrivits, att beslutet om taxa eller avgift skall fattas av fullmäktige. Som exempel kan nämnas regeln i 17 § 1 st RenhL, att renhållningsavgift utgår enligt taxa som antages av fullmäktige. Stadgandet innebär — något som kan synas självklart — att en miljö- och hälsoskyddsnämnd aldrig självständigt äger besluta avgiftstaxa. (Jfr det äldre rättsfallet *RA 1964 I 113*, där den av hälsovårdsnämnden antagna "renhållningstaxan" förklarades "icke lagligen kunna medföra någon verkan".¹⁰) I och med att bestämmelsen obligatoriskt föreskriver, att taxan skall beslutas av fullmäktige, är ej heller någon delegation av beslutanderätten till nämnd möjlig. Då emellertid delegationsbestämmelsen i KL 1:5 4 st blott talar om uppdrag till styrelsen eller annan nämnd inställer sig frågan om tillåtligheten av att fullmäktige i sådant fall delegerar beslutanderätten till ett *enskilt rättssubjekt*.

Principiellt intressant för besvarandet av denna fråga är rättsfallet *RA 1975 ref 109*, i vilket RegR godtog ett beslut av fullmäktige att medge ett *kommunägt aktiebolag* rätt att under vissa förutsättningar anpassa de i taxan angivna avgifterna till förändringar i det allmänna prisläget. Fullmäktige hade i taxan bestämt avgifterna för olika renhållningsprestationer till exakta belopp samt på bolaget överlätit uppgiften att ändra avgifterna med hänsyn till inträffade förändringar i konsumentprisindex. Bemyndigandet för renhållningsbolaget att årligen justera avgifterna var enligt klaganden oförenligt med bestämmelsen i dåvarande 3 § RenhAvgL, som fastslog att avgift skulle utgå enligt av fullmäktige antagen taxa (jfr nedan). Härom uttalade RegR (pluraliteten) endast, att fullmäktige genom

10 Jfr *NJA 1923 s 299*, där en spårvägsstyrelse — i avvaktan på beslut av fullmäktige — hade beslutat höja priset för s k årskort. HD biföll återbetalningstalan, emedan styrelsen enligt fastställd ordningsstadga ej var behörig att besluta om avgifter.

beslutet ej kunde anses ha överskridit sin befogenhet. RegR:t Petrén, som var skiljaktig och i denna del ville upphäva beslutet, framhöll bl a, att bolaget vid taxans omreglering hade tillagts en avsevärd rörelsefrihet och att bolaget inom ramen för förändringarna av konsumentprisindex ägde frihet att årligen efter eget bedömande omreglera envar av de olika poster som ingick i taxans olika avgifter. Stora förskjutningar i konsumentprisindex medförde enligt Petrén, att bolagets "taxa" efter ett antal år skulle ha kommit långt från den av fullmäktige ursprungligen fastställda taxan. Fullmäktige ägde ej, menade Petrén, rätt att för obestämd framtid delegera till ett enskilt rättssubjekt att efter eget bedömande varje år fastställa en ny "renhållningstaxa".

Rättsfallet torde böra bedömas mot bakgrunden av den skillnad som i kommunalrättsligt hänseende föreligger mellan ett taxe- och ett debiteringsbeslut. Fullmäktiges befogenheter inskränker sig till att i taxebeslutet antingen fastställa grunder eller normer för avgiftsberäkningen eller ange den avgift som skall uttagas för viss kommunal nytthet. Avgiftsbestämningen in concreto, dvs debiteringen, är däremot en förvaltnings- eller verkställighetsåtgärd, som åvilar styrelsen eller annan nämnd (se vidare nedan 4 §). I och med att RegR givit kommun rätt att indexreglera en renhållningstaxa kan fullmäktige på t ex miljö- och hälsoskyddsnämnd överlåta uppgiften att kontinuerligt omräkna avgifterna. Ur kompetensfördelningssynpunkt synes ingen erinran häremot kunna göras. Förfarandet förefaller för övrigt vara praktiskt, då det innebär en arbetsbesparing för fullmäktige, som i annat fall med jämna mellanrum skulle nödgas fatta nya taxebeslut om höjda avgifter. Endast under den förutsättningen dock, att det i taxan exakt har angivits vilka avgiftsbelopp som skall tjäna som utgångspunkt för indexuppräkningsen, torde det efter några uppräkningsalltjämt kunna påstås, att avgift utgår enligt taxa som antagits av fullmäktige. Så snart man fjärrmat sig så långt från taxan att debiteringen ej kan sägas utgöra en verkställighetsåtgärd — en mekanisk uppräkning av taxebeloppet — utan blir beroende av nämndens mer eller mindre diskretionära bedömningar, har taxan förlorat sin karaktär av norm och måste ersättas med en ny, vilken då skall beslutas av fullmäktige.

Vad ovan sagts har avsett delegation från fullmäktige till nämnd. Här om var dock ej fråga i målet utan spörsmålet avsåg lagligheten av sådan delegation till ett enskilt rättssubjekt, en fråga som RegR:s majoritet tycks ha besvarat jakande. Exakt vilket omfång prövningen haft är dock något osäkert. Klaganden gjorde i första instans gällande, att taxan var olaglig p g a

indexregleringen. Först i påminnelser hos RegR anfördes att fullmäktige ej ägt medge renhållningsbolaget rätt att reglera avgifterna, då ett sådant förfarande var oförenligt med stadgandet i 3 § RenhAvgL, vilket fastslog, att avgift skulle utgå enligt av fullmäktige antagen taxa. Lindquist har härom uttalat, att den skiljaktige ledamoten — RegR:t Petrén — tog upp en fråga som majoriteten ej ansåg sig böra beröra, eftersom klaganden endast anmärkt på själva indexregleringen.¹¹ Visserligen uttalade RegR — sedan bl a innebörden av det klandrade beslutet behandlats — att någon erinran ”mot avgiftsbeslutet i övrigt” inte framställts, men det tycks ändå som om domstolen prövat frågan om lagligheten av att fullmäktige på renhållningsbolaget överlätit uppgiften att ombesörja indexuppräknings. Pluraliteten uttalade nämligen: ”Det förhållandet att fullmäktige genom klandrade beslutet överlätit till renhållningsbolaget att under angivna förutsättningar anpassa avgifterna efter inträffade förändringar i det allmänna prisläget kan icke anses innebära att fullmäktige överskridit sin befogenhet.” I sammanhanget kan nämnas att när RegR avvisar besvärskarta, som anförts först hos RegR, så brukar detta oftast ske med orden, att vad klaganden först hos RegR anfört till stöd för sin talan ej kan upptagas till prövning.¹²

Även om domskälen är föga upplysande, tycks det dock som om RegR ansett bolagets regleringsåtgärder innefatta en tillämpning av fullmäktiges taxa. Domstolen förutsatte också, att innebörden av beslutet var, att de av indexförändringarna föranledda avgiftsjusteringarna skulle göras likformigt för samtliga renhållningstjänster. Hade man däremot — som Petrén — funnit bolagets årliga omregleringar innebära antagande av nya ”renhållningstaxor”, borde beslutet — med hänsyn till 3 § RenhAvgL och vad ovan sagts om kompetensfördelningen — ha upphävts. Då rätten att besluta en renhållningstaxa ej kan överlätas på nämnd, bör den ej heller kunna överlätas på ett enskilt rättssubjekt. Denna ståndpunkt synes föha stöd däri, att renhållningstaxa skall antagas av fullmäktige även i fall, där det åt enskild entreprenör har uppdragits att utföra renhållningen (se numera 16—17 §§ RenhL).

Med en sådan tolkning av RegR:s ställningstagande kan rättsfallet ej läggas till grund för ett antagande om att fullmäktige skulle äga överlåta rätten att besluta en renhållningstaxa till ett enskilt rättssubjekt. Emeller-

11 Lindquist s 104.

12 Se t ex Nordlund i FT 1978 s 272.

tid står det klart att *debiteringen* — tillämpningen av taxan — har ansetts kunna anförtros bolaget. RegR har härigenom godtagit att fullmäktige på ett enskilt rättssubjekt överlåtit en uppgift som innefattar *myndighetsutövning*. Som i annat sammanhang framhållits — se kap III, 1 § — torde en sådan uppgiftsoverföring de lege lata ej vara möjlig utan att stöd härför finnes i lag; se RF 11:6 3 st. (Se även nedan under B, 2.)

Sammanfattningsvis kan i största korthet sägas följande: Fullmäktige fastställer taxor avseende offentligrättsliga avgifter. På detta avgiftsområde finnes nämligen särskilda författningsbestämmelser om att beslutanderätten utövas av fullmäktige eller ”kommunen”, varmed i regel torde åsyftas fullmäktige. (Saknas särskild föreskrift om vem beslutanderätten tillkommer, får man falla tillbaka på KL:s allmänna kompetensregel.) I fråga om slakthusavgifter har emellertid undantag gjorts från huvudregeln, att fullmäktige beslutar om uttag av offentligrättsliga avgifter, ty enligt 13 § 2 mom KöttbL skall sådana avgifter fastställas av slakthusets styrelse. Det får anses tveksamt om denna bestämmelse är förenlig med stadgandet i RF 1:7. Om det i lag eller annan författning har föreskrivits, att taxan skall antagas av fullmäktige, uteslutes möjligheten att delegera beslutanderätten till nämnd (KL 1:5 4 st). Även om KL i sådant fall endast förbjuder delegation till styrelsen eller annan nämnd, bör förbudet rimligen ej kunna kringgå på det sättet, att beslutanderätten i stället överföres på ett kommunägt bolag. Ett sådant förfarande är ju än mer betänkligt än det som KL förbjuder.¹³ För att ett privat rättssubjekt skall kunna anförtros debiteringsrätt torde krävas särskilt lagstöd, om uppgiften innefattar myndighetsutövning (RF 11:6 3 st).

B. Privaträttsliga avgifter

Förhållandena är delvis annorlunda när det gäller befogenheten att besluta en taxa avseende *privaträttsliga avgifter*. Man får här skilja mellan de fall, där kommunen handhar verksamheten i egen regi genom kommunalt affärsverk (1), och sådana, där kommunen för ändamålet har bildat ett särskilt rättssubjekt, t ex ett aktiebolag (2).

13 Jfr Calmfors—Bergman i KT 1973 s 840.

1. Affärsverksamhet

Ett kommunalt affärsverk drives i regel av en särskild affärsverksstyrelse. I kommunalrättsligt hänseende är en sådan styrelse att betrakta som en fakultativ nämnd,¹⁴ varför dess beslut kan angripas besvärsvägen. På avgiftsområdet bör styrelsens befogenhet begränsas till att i det enskilda fallet med ledning av taxan fastställa den avgift som skall uttagas. Någon rätt att besluta om taxa bör ej tillerkännas verksstyrelsen. Att samma huvudregel bör gälla som i fråga om offentligrättsliga avgifter beror på att man även i detta sammanhang torde få falla tillbaka på KL:s allmänna bestämmelser om att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige och att det är fullmäktige som bär det yttersta ansvaret för kommunens budget, dvs för dess inkomster — till vilka avgifterna otvivelaktigt hör — och utgifter (KL 1:5, 4:4). Vidare kan sägas att ett beslut om taxa inte bara är av principiell natur utan också har samband med finans- och anslagsmakten,¹⁵ i det att fullmäktiges beslut om avgiftsfinansiering påverkar behovet av utdebitering av kommunalskatt. Ytterligare ett skäl för att beslutanderätten bör tillkomma fullmäktige utgör den omständigheten, att fullmäktige fattar beslutet om verksamhetens inrättande; man bör då även bestämma vederlaget för den prestation som tillhandahålles.

Sålunda bör — trots avsaknaden av särskilda författningsbestämmelser rörande fullmäktiges beslutanderätt — taxan beslutas av fullmäktige. I litteraturen och praxis har emellertid olika uppfattningar framförts i denna fråga.

Enligt kommunallagsutredningen utövas avgiftsmakten av fullmäktige,¹⁶ och utredningen om den kommunala demokratin har uttalat, att fullmäktige ”beslutar om taxor för den kommunala servicen”.¹⁷ Samma uttalande möter hos DepCh i propositionen med förslag till KL.¹⁸

Enligt ett uttalande av Strömberg utövas den kommunala avgiftsmakten av fullmäktige.¹⁹ Även om saken inte närmare utvecklas, tycks det som om härmed avses taxor för såväl offentligrättsliga som privaträttsliga avgifter.

14 Se Kaijser s 274.

15 Jfr SOU 1974:99 s 169.

16 SOU 1974:99 s 160.

17 SOU 1975:41 s 82.

18 Prop 1975/76:187 s 238.

19 Strömberg, Kommunalrätt s 57. Jfr ett annat uttalande (s 53) om att ”de kommunala avgifterna utgår enligt taxor, som beslutas av fullmäktige”.

En annan författare — Petrén — är av den åsikten, att "bestämmandet av kommunala avgifter tillhör den del av den kommunala verksamheten, som benämnes beslutanderätt och som det enligt 4 § kommunallagen ankommer på kommunfullmäktige att utöva".²⁰ Sundberg har för sin del uttalat, att det "tillkommer vederbörande kommunala förvaltningsorgan att bestämma vederlaget för den kommunala prestationen på samma sätt som en enskild person kan betinga sig ersättning för vad han tillhandahåller annan. Emellertid är kommunalrepresentationen oförhindrad att antaga normer — taxor — för ersättningens beräkning." ²¹ Det förefaller som om Sundberg utgår från att rätten att besluta taxa för privaträttsliga avgifter är en befogenhet för fullmäktige men ej en skyldighet. Sätillvida måste detta vara korrekt som en prestation helt kan bekostas skattevägen, eftersom det ej råder något avgiftsfinansieringstvång.²² Frågan är dock om Sundberg åsyftat detta eller om han dessutom menat, att det kommunala förvaltningsorganet — för den händelse fullmäktige underlåter att antaga avgiftstaxa — i vissa fall självständigt skulle äga besluta härom. En sådan uppfattning har framförts av Kaijser. Efter att ha slagit fast, att fullmäktige "i princip" beslutar om avgifter för nyttjande av kommunala anläggningar och inrättningar, eftersom avgiftsrätten återverkar på utdebiteringsbehovet — särskilt om avgiftsnivån understiger självkostnaden — uttalar denne författare: "Underlåter fullmäktige att besluta om avgift, där sådan lagligen kan utgå, ex.vis beträffande hyror och arrenden, upplåtelser av samlingslokaler eller annan egendom som i princip kan göras inkomstbringande genom nyttjanderättsupplåtelser, eller för fakultativa tjänster som presteras av kommunalanställda, har vederbörande nämnd att under revisionsansvar besluta härom. Avgiften bör i så fall, med iakttagande av självkostnads- och likställighetsprinciper, så vitt möjligt motsvara produktions- eller marknadspris."²³

I sammanhanget bör även återges ett uttalande av kommunalrättskommittén:²⁴

"Anspråken att fullmäktige skall råda över taxorna gör sig med särskild styrka gällande vid verksamhet, som avser att tillhandahålla oundgängliga

20 Petrén i RÅ 1975 ref 109 (s 235). — Enligt Gustafsson (s 129) är det fullmäktige som "fastställer avgifter för kommunal service".

21 Sundberg s 361.

22 Se kap II, 2 §.

23 Kaijser s 126.

24 SOU 1965:40 s 167 f.

tjänster och nyttigheter åt alla eller större grupper av kommunmedlemmar. Exempel utgör här verksamheten på vatten- och avloppsområdet, renhållningsområdet och elförsörjningens område. Särskilt när det gäller verksamhet av här berört slag kan det synas ofrånkomligt att fullmäktige i huvudsak svarar för avvägningsspörsmålen och för iakttagandet av självkostnads- och likställighetsprinciperna. Det finns emellertid områden, där dylika synpunkter och principer icke har samma styrka. Exempelvis kan här erinras om att viss verksamhet — såsom när det gäller uthyrning av lokaler för industrier eller för speciella ändamål — inriktas på att tillhandahålla tjänster o.d. åt ett begränsat antal kunder, att de tillhandahållna tjänsterna kan starkt variera för de olika kunderna samt att verksamheten kan ha utpräglade inslag av kommunal förmögenhetsförvaltning, vid vilken kommunerna i princip har större frihet att följa en marknadsmässig prispolitik. På sådana områden finns ett större utrymme för frihet för förvaltningsorganen.”

I samband med att Kaijser framför uppfattningen, att ett kommunalt förvaltningsorgan i vissa fall är behörigt att besluta om uttag av avgifter, pekar han på rättsfallet *RA 1974 A 1095* gällande besvär över ett beslut av kommunstyrelse att godkänna förslag till arrendeavtal för upplåtelse av mark för fritidsbebyggelse och att härför fastställa arrendeavgifter. Styrelsen hade i ett av fullmäktige antaget reglemente bl a tillagts rätt att utarrendera sådan kommunen tillhörig fastighet som styrelsen förvaltade. Enligt klaganden inkluderade detta bemyndigande ej rätt att fastställa avgiften. I LSt:s beslut, vari RegR ej gjorde ändring, anfördes, att ”kommunstyrelsen tillagts sådan befogenhet beträffande ifrågavarande område att därmed följer rätt för styrelsen såväl att upplåta marken som att fastställa arrendeavgifterna”.

Det är osäkert om detta tämligen speciella rättsfall kan tagas till intäkt för att en kommunstyrelse på egen hand, dvs utan föregående delegation, skulle vara behörig att fatta beslut om taxa avseende arrendeavgifter, eller om man inte i stället bör uppfatta RegR:s ställningstagande så, att det i princip ankommer på fullmäktige att besluta härom men att denna uppgift kan delegeras till styrelsen. Den välvilliga tolkningen av fullmäktiges ”bemyndigande” kan då möjligen sammanhänga med att man ansett det vara ”realistiskt” att kommunen skulle upplåta marken vederlagsfritt. Hänsyn kan även ha tagits till den omständigheten, att det enligt dåvarande 30 § KomL ankom — och alltså ankommer (se KL 3:1 2 st 2 p) — på kommunstyrelsen att handha förvaltningen av kommunens egendom, vilken helst bör öka i värde. Verksamheten hade m a o ”utpräglade inslag av kommunal förmögenhetsförvaltning” (jfr ovannämnda uttalande av kommunalrättskommittén).

Här kan även pekats på ett tidigare rättsfall — *RA 1968 ref 69* — där en hamndirektion hade beslutat uttaga särskild avgift för pumpning av olja genom hamnens oljeledning. I huvudsak gällde målet frågan, huruvida avgiften var att anse som en avgift å den allmänna rörelsen eller som en privaträttslig ersättning för lämnad service. Om man i förstnämnda hänseende hade besvarat frågan jakande, skulle beslutet om avgiften ha fattats av fullmäktige och krävt fastställelse. RegR var dock av motsatt uppfattning och ansåg kommunens beslut därom icke kräva fastställelse för att bli giltigt; avgiften föll alltså utanför den offentlighetsrättsliga regleringen. Det godtog, att beslutet om avgiftens uttagande hade beslutats av hamndirektionen.

Av referatet framgår ej om hamndirektionen på egen hand beslutat införa avgiften eller om några riktlinjer i detta hänseende hade givits av fullmäktige. (Petrén tycks dock mena — i *RA 1975 ref 109* — att det här rört sig om delegation; se vidare nedan.) Vad som hade förekommit i målet gav i vart fall icke RegR anledning antaga, att hamndirektionen skulle ha saknat behörighet att besluta om avgiften. Även detta rättsfall är speciellt, såtillvida som hamnförvaltningen tidigare utgjorde en autonom förvaltningsgren med egna inkomster och utgifter. Man skulle därför kunna tänka sig, att rätten att besluta om taxa ansågs följa av den ställning som hamndirektionen tillagts i förhållande till anläggningen.²⁵ Följden av rättsfallet blev, att då avgiften uppfattades som en privaträttslig avgift för annan hamnservice, var det tillräckligt att beslutet om avgiftsfinansiering hade fattats av hamndirektionen. Hade avgiften i stället befunnits vara en hamnavgift, skulle den ha beslutats av fullmäktige. En sådan skillnad i beslutshänseende synes i och för sig sakligt omotiverad.

Även om det alltså ingalunda är klart hur de anförda rättsfallen skall uppfattas, har de dock gällt speciella avgiftstyper och kan därför knappast läggas till grund för ett generellt antagande om att ett kommunalt förvaltningsorgan på egen hand skulle kunna fatta beslut om taxa. Tvärtom tyder flertalet uttalanden i både lagförarbeten och litteratur på att befogenheten att besluta en privaträttslig taxa är att hänföra till den "beslutanderätt" som enligt KL 1:5 1 st skall utövas av fullmäktige. För själva frågan om kompetensfördelningen torde den omständigheten, att en privaträttslig taxa är att betrakta som ett sedvanligt avtalsvillkor,²⁶ sakna betydelse. De

25 Jfr Kaijser s 126.

26 Se kap VI, 4 §, A.

kommunala taxornas betydelse inte bara för kommunens ekonomi — de påverkar ju behovet av utdebitering av skatt — utan också för de enskilda kommunmedlemmarna bör föranleda, att det är fullmäktige som bestämmer under vilka förutsättningar och efter vilka normer avgift skall uttagas.²⁷ Även det tidigare (under A) behandlade rättsfallet *RÅ 1982 2:63* synes ge visst stöd åt uppfattningen, att beslut om taxor överhuvudtaget skall fattas av kommunfullmäktige. Rättsfallet gällde visserligen en offentligrättslig avgift, men båda besvärsmyndigheterna åberopade kompetensbestämmelsen i KL 1:5, och LSt framhöll särskilt, att det av denna bestämmelse följde, att taxor för den kommunala servicen skall beslutas av fullmäktige.

Mot bakgrund av vad ovan sagts torde man kunna uppställa en *huvudregel* av innebörd, att kommunfullmäktige innehar även den privaträttsliga avgiftsmakten. Den fråga, som härnäst skall uppmärksammas, gäller fullmäktiges möjligheter att *delegera* sin beslutskompetens till ett kommunalt förvaltningsorgan. Förutskickas må, att rättsläget härvidlag är något oklart.

I sitt betänkande Kommunala bolag (SOU 1965:40) fastslår kommunalrättskommittén, att det "*i princip*" får anses tillkomma fullmäktige att bestämma icke-författningsreglerade taxor, men kommittén antyder även — om än i försiktiga ordalag och utan att närmare utveckla saken — att det de lege lata skulle föreligga "*ett visst utrymme*" för delegation av fullmäktiges beslutanderätt.²⁸ (Jfr det tidigare återgivna uttalandet om att "större frihet för förvaltningsorganen" finnes inom verksamhetsområden, som har inslag av kommunal förmögenhetsförvaltning.)

De lege ferenda sträcker sig utredningens förslag längre. Kommittén hävdar visserligen grundprincipen om att fullmäktige skall ha det väsentliga inflytandet i taxefrågor, men den framhåller samtidigt också, att detta inflytande ej nödvändigtvis behöver utövas så, att taxan som sådan alltid antages av fullmäktige. Fullmäktige föreslås kunna inskränka sig till att i beslutet avgöra frågor om målsättningen för prispolitiken och om grunderna för taxekonstruktionen. Uppgiften att utarbeta och fastställa själva taxorna skulle då kunna anförtros vederbörande förvaltningsorgan. — För den enskilde kommunmedlemmens vidkommande torde den föreslagna ordningen ej behöva medföra några allvarigare följder. Då såväl för-

27 Jfr Petré i *RÅ 1975* ref 109 (s 235).

28 SOU 1965:40 s 168.

valtningsorganets taxe- som dess debiteringsbeslut skulle bli åtkomliga medelst kommunalbesvär, kan härigenom åstadkommas en kontroll av att kommunen vid utövningen av sin avgiftsmakt iakttagit kommunalrättsliga regler och principer. Det kan dock ifrågasättas, om förfarandet är förenligt med vad som tidigare sagts om att avgiftsmakten utövas av fullmäktige och om det inte reellt skulle innebära en urholkning av fullmäktiges beslutanderätt. Härtill kommer att förvaltningsorganets "taxa" ej skulle få samma publicitet som ett motsvarande beslut av det representativa organet. Bl a är ju fullmäktiges sammanträden offentliga (se KL 2:28). Dessutom får det anses principiellt olämpligt att både befogenheten att besluta om taxa och tillämpningen av avgiftsföreskrifterna tillkommer ett och samma organ.

Enligt Petrén torde beslut om kommunala taxor "*regelmässigt*" vara av den natur att "avgörandet härom ej kan delegeras till verkställighetsorgan. I något mera speciellt fall har dock så skett; se RÅ 1968 ref 69, där hamndirektion ansetts behörig besluta om viss avgift."²⁹ (Jfr ovan.) Det äldre stadgandet i 4 § KomL (numera KL 1:5 1 st) — att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige — har dock i ett senare rättsfall ej ansetts hindra sådan delegation. I RÅ 1976 Ab 538 godtogs det nämligen, att fullmäktige delegerade rätten att besluta taxa avseende badavgifter till kommunstyrelsen. Fullmäktige hade dels antagit taxa, dels bemyndigat kommunstyrelsen att fortsättningsvis fastställa taxa för nyttjandet av badet. Såväl taxan som bemyndigandet befanns lagliga. I den senare delen ansåg varken LSt eller RegR beslutet stå i strid med dåvarande 4 § KomL.

Vid besvarandet av frågan, huruvida fullmäktige kan delegera sin bestämmanderätt avseende privaträttsliga avgifter till ett kommunalt förvaltningsorgan, får man numera se till bestämmelsen i KL 1:5 4 st, som förbjuder delegation till styrelsen eller annan nämnd, om ärendet är "*av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt*". Även om stadgandet ej torde ha förändrat rättsläget i sak, har det varken i rättspraxis eller litteraturen närmare belysts, om en privaträttslig taxa är av sådan i lagrummet

29 Petrén i RÅ 1975 ref 109 (s 235). — Jfr rättsfallet RÅ 1940 ref 27. Här hemställde klaganden, att ÖÅ skulle förbjuda verkställigheten av ett stadsfullmäktigebeslut, vilket bemyndigade en industriverksstyrelse att vidtaga ändringar i el- och gastaxorna. Sedan ÖÅ lämnat framställningen utan åtgärd och klaganden besvärat sig hos KMt, konstaterade RegR, att klaganden ej ägde föra talan rörande verkställigheten av stadsfullmäktiges beslut. Besvären lämnades därför utan avseende.

åsyftad karaktär, att beslutet härom ej kan delegeras till ett förvaltningsorgan. Följande uttalande av DepCh är emellertid av intresse i sammanhanget: "Enligt kommunalrättsliga principer gäller, att *alla viktigare finansiella beslut* liksom alla beslut av principiell natur måste fattas av kommunfullmäktige resp landstinget. Beslutanderätten i sådana fall kan således *inte delegeras* till nämnderna."³⁰ (Kurs. här.)

Möjligen skulle man kunna tänka sig att låta möjligheten till delegation bli beroende av taxans betydelse som kommunal inkomstkälla. Med ett sådant betraktelsesätt skulle "alla viktigare finansiella (taxe)beslut", ex.vis eltaxor, alltid fattas av fullmäktige, men fullmäktige skulle kunna bemyndiga en nämnd att fastställa taxor av mindre kommunalekonomisk betydelse, t ex badtaxor (jfr ovannämnda RÅ 1976 Ab 538).³¹ En sådan ordning skulle dock medföra praktiska svårigheter, bl a till följd av att avgiftsfinansieringen tenderar att öka (se kap II, 3 §). Då en taxa — oavsett graden av avgiftsfinansiering — alltid påverkar behovet av utdebitering av kommunalskatt och följaktligen är av grundläggande betydelse för utövandet av finansmakten, synes det mera tilltalande att betrakta alla privaträttsliga taxor som sådana beslut av "större vikt", som åsyftas i KL 1:5 4 st. Tanken har ju också varit, att möjligheten till delegation skall användas med stor försiktighet. "Från demokratisk synpunkt är det väsentligt att kommunfullmäktiges och landstingets ställning som beslutande organ inte urholkas."³²

Rättsläget är alltså ingalunda klart när det gäller fullmäktiges möjligheter att delegera sin beslutanderätt avseende privaträttsliga avgifter. Även om det de lege lata får antagas föreligga ett visst utrymme för delegation, är det oklart vilka typer av avgifter som kan fastställas av ett förvaltningsorgan med stöd av ett bemyndigande från fullmäktige. Det får ankomma på rättspraxis att för framtiden ange vad som härvidlag är tillåtet resp otillåtet.

2. Verksamhet i bolagsform

Läget är helt annorlunda när det gäller sådan avgiftsfinansierad verksamhet som kommunen bedriver i *bolagsform* — en som det vill synas tämligen

30 Prop 1978/79:188 s 36. Jfr prop 1979/80:54 s 47.

31 Jfr Kaijser s 126.

32 Prop 1975/76:187 s 240.

gen vanlig företeelse.³³ Till följd av att verksamheten handhaves av ett icke-kommunalt rättssubjekt, vilket följer associationsrättens regelsystem, kommer viktiga kommunalrättsliga regler och grundsatser att åsidosättas; bl a är bolaget vid taxesättningen formellt obundet av självkostnads- och likställighetsprinciperna och kommunmedlemmarna mister sin besvärsmätt såväl beträffande det beslutande bolagsorganets taxa som beträffande debiteringsbeslutet.³⁴

I sammanhanget kan nämnas, att det stundom förhåller sig så, att en specialförfattning antingen erkänner eller förutsätter att viss kommunal uppgift ombesörjes av ett privaträttsligt subjekt. I t ex YTL 2:13, vari regleras rätten till företräde avseende tillstånd till linjetrafik, föreskrives det uttryckligen, att sådan företrädesrätt gäller för bl a kommunalt trafikföretag. Det är likaså möjligt att låta ett kommunägt aktiebolag bära ansvaret för den lokala och regionala kollektivtrafiken (se lagen, 1978:438, om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik). När det gäller uppgifter, som kommun utför med stöd av lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, förutsättes det i motiven, att verksamheten kan bedrivas genom kommunalt bolag eller annat för ändamålet särskilt bildat rättssubjekt.³⁵

Även om man alltså accepterar, att bolagsorganet beslutar taxa avseende privaträttsliga avgifter, bör kommunens rätt att i vissa fall³⁶ utnyttja bolagsformen ej få medföra ett åsidosättande av viktiga kommunalrättsliga grundsatser. Kommunmedlemmarna bör kunna kräva att fullmäktige i bolagsordningen anger hur taxorna skall utformas i t ex likställighets- och självkostnadshänseende. Vid besvär över fullmäktiges senare beslut rö-

33 Se t ex SOU 1982:13, särskilt 2 kap.

34 Se härom t ex Strömberg, Kommunalrätt s 33 f. — Som en avgörande förutsättning för besluts överklagbarhet gäller enligt KL 7:1—2, att det klandrade beslutet fattats av fullmäktige eller kommunal nämnd. Det måste man o röra sig om ett ”kommunalt beslut”. Se t ex rättsfallet *RA 1980 Bb 151*, som gällde ”besvär” över beslut av gatukontorets va-avdelning att avkräva klaganden va-avgift. LSt upptog ej besvären till prövning, då beslut i saken ej hade fattats av fullmäktige eller kommunal nämnd. Häri gjorde RegR ej ändring.

35 Prop 1970:153 s 36.

36 I största korthet kan sägas att kommun äger utnyttja bolagsformen, om verksamheten som sådan är kompetensnlig och kommunen ej enligt lag eller annan författning är skyldig att handha verksamheten i egen regi. Se Strömberg, Kommunalrätt s 33 och Lindquist s 69 ff.

rande bolaget, t ex om medelstilldelning, torde då kunna prövas huruvida bolagets verksamhet innefattat brott mot de angivna principerna, med följd att fullmäktiges beslut kan komma att undanröjas.³⁷ En liknande uppfattning har framförts av Westman, som här till har uttalat:³⁸ "Om alltså ett vanligt aktiebolag får drivas med utgångspunkt från att det skall lämna vinst och utan hänsyn till likställighetsprincipen, så synes emellertid detta knappast kunna tillåtas för det kommunala affärsdrivande bolaget. Det grundläggande förbudet mot spekulativa företag liksom likställighetsprincipen äro så relevanta att kommunen, då den bildar ett kommunalt aktiebolag för affärsdrift, i någon form torde vara nödsakad förplikta bolaget att iakttaga dessa riktlinjer." Jfr ett annat uttalande av samme förf. om att fullmäktige — genom avtalet med bolaget — bör "tillförsäkras rätten att bestämma över taxor och avgifter".³⁹

Även i fråga om kommunägda bolag är kommunalrättskommittén av den uppfattningen, att fullmäktige bör ha ett avgörande inflytande över bolagets taxesättning.⁴⁰ Kommittén föreslår dock ej på denna punkt någon lagreglering utan nöjer sig med att inskräpa betydelsen av att kommunerna gentemot sina bolag förbehåller sig sådan bestämmanderätt.⁴¹ De taxor, som kommunalföretaget har att tillämpa, skall följa av fullmäktige beslutade riktlinjer eller alternativt vara godkända av fullmäktige.

Diskussionen om kommunal verksamhet genom organ av privaträttslig natur har fortsatt. Enligt ett av kommunalföretagskommittén presenterat betänkande skall kommun och landstingskommun ges rätt att överlämna vården av angelägenhet, som åsyftas i KL 1:4 1 st, till s k *kommunalföretag*, varmed förstås aktiebolag eller stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam.⁴² För dylikt överlämnande kräves sålunda, vad avser aktiebolag, att kommunen innehar bolagets samtliga aktier och, när det gäller stiftelser, att det av stiftelseurkunden framgår, att bestämmanderätten tillkommer kommunen. Tanken har varit inte bara att

37 Jfr t ex *RA 1974 ref 41* och *RA 1980 2:16*.

38 Westman, *Elverksjuridik* s 91.

39 Ibid s 97.

40 SOU 1965:40 s 202. — Frågan om befogenheten att bedriva kommunal verksamhet genom anlitande av särskilda rättssubjekt har behandlats även i andra sammanhang; se t ex SOU 1956:19, särskilt s 122 f, prop 1957:150 s 55 f, SOU 1975:41 och prop 1975/76:187 s 309.

41 Bet. s 204.

42 Se SOU 1982:13, särskilt s 113 ff.

åstadkomma en alternativ form för kommunal förvaltning utan också att så långt som möjligt söka likställa kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt med nämndförvaltning.⁴³ Genomföres förslaget, torde kommunalföretagsformen komma att få sin största betydelse inom området för kommunens egenförvaltning.

Utredningen har vidare ansett det vara angeläget att i lagtexten särskilt erinra därom, att vård av angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt RF 11:6 endast får överlämnas om det finns stöd därför i lag. Ett uttalande av kommittén i denna del berör frågeställningar, som varit aktuella i detta kapitel, och förtjänar därför att återges. Kommittén anför (s 116):

”Även inom kommunal verksamhet av denna art (affärsverksamhet m m, förf:s anm) kan det emellertid bli fråga om myndighetsutövning. Särskilt bör situationen vid fastställande och tillämpning av taxor uppmärksammas. En taxa är vanligen att uppfatta som en prislista som anger det vederlag det kommunala företaget betingar sig för de tjänster det erbjuder medborgarna. Om dessa på grund av offentligrättslig reglering har att anlita kommunens tjänster, såsom fallet är enligt renhållningslagstiftningen, blir det fråga om myndighetsutövning. Om återigen den enskilde icke är av offentligrättsliga normer förpliktad att ta företagets tjänster i anspråk, blir beslut om fastställande av taxa inte en akt av myndighetsutövning, även om en monopolsituation skulle föreligga som gör den enskildes formella valfrihet till en chimär. Vad som sagts om fastställande av taxa gäller även beslut i det enskilda fallet om tillämpning av en taxa. Sådant beslut innebär myndighetsutövning, om den enskilde på grund av offentligrättsliga regler är skyldig att utnyttja den kommunala tjänsten. Skall kommunalföretaget i dylikt fall få bestämma avgiften i det enskilda fallet, är fråga om sådan förvaltningsuppgift, för vilken enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF krävs stöd i lag. *Fastställandet av taxan är emellertid ingen förvaltningsuppgift som är delegerbar till enskilt rättssubjekt.* (Kurs. här.)

Viktiga kommunalrättsliga principer kan också begränsa möjligheterna att överlåta kommunala angelägenheter till kommunalföretag. Finns i det särskilda fallet inte erforderliga garantier för att t.ex. självkostnads- eller likställighetsprincipen kommer att iakttas av företaget, kan följden bli att den privaträttsliga företagsformen inte kan brukas . . .”

Rörande kommunalföretagets skyldighet att i sin verksamhet beakta kommunalrättsliga principer och grundsatser uttalar kommittén följande:⁴⁴

43 Bet. s 12.

44 Bet. s 120.

”Kommunalföretaget måste i sin verksamhet iaktta samma kommunalrättsliga principer som gäller för kommunens egen verksamhet. Framför allt blir självkostnads- och likställighetsprinciperna viktiga. Det förutsätts att kommunalföretaget tillämpar dessa grundsatser på samma sätt som de tillämpas inom kommunen. Den omständigheten att en angelägenhet överlämnas till ett kommunalföretag medför inte att kommunen får genom kommunalföretaget låta angelägenheten bli en vinstgivande affär. Kommunalföretaget måste gentemot tredje man, dvs. mottagaren av företagets tjänster, tillämpa kommunalrättens allmänna principer. Tredje man bör kunna åberopa dessa gentemot företaget.”

Utredningens synpunkter kan sammanfattas sålunda: Det tycks som om kommittén med uttalandet, att fastställandet av taxan icke är någon förvaltningsuppgift som kan delegeras till enskilt rättssubjekt, främst avser taxebeslut, vilka utgör en akt av myndighetsutövning (jfr nedan). Även om förslaget härvidlag är föga upplysande, kan det dock knappast antagas att ett kommunalföretag skulle kunna anförtros rätten att fastställa sådana offentlighetsrättsliga taxor som enligt uttryckliga författningsbestämmelser skall beslutas av fullmäktige (se ovan under A). I vart fall står det klart att kommunalföretaget — i den mån det har befogenhet att besluta om uttag av avgifter — vid utformningen av taxan måste iakttaga de kommunalrättsliga grundsatserna om självkostnad och likställighet. — Debiteringen, dvs tillämpningen av taxan, tycks kunna anförtros kommunalföretaget, dock endast under den förutsättningen, att debiteringsåtgärden ej är ett utslag av myndighetsutövning. Om så är fallet kräver företagets debiteringsrätt stöd i lag (RF 11:6 3 st). Kommittén anser det härvidlag vara fråga om myndighetsutövning enbart för det fall att avgift debiteras för en prestation, som den enskilde är rättsligt skyldig att mottaga. Det bör dock kunna ifrågasättas om inte debiteringsbeslutet innefattar myndighetsutövning så snart det avser en avgift, som kommun uttager med stöd av författning. Det kan nämnas, att lagrådet i sitt yttrande över förslaget till PreskrL framförde uppfattningen, att debitering av sjukvårdsavgift utgör myndighetsutövning.⁴⁵ Sjukvården är ju utan tvekan en kommunal prestation, som den enskilde ej är rättsligt tvingad att ianspråkta (såvida det ej rör sig om allmänfarliga eller veneriska sjukdomar). Konsekvensen härav skulle då bli, att ett kommunalföretag — i avsaknad av särskilt lagstöd — *endast* kan anförtros rätt att *debitera privaträttsliga avgifter*.

45 Se prop 1979/80:119 s 170 f och nedan kap VI, 9 §.

3. Sammanfattning

Undersökningen i detta avsnitt (B) har i huvudsak givit följande resultat:

I rättspraxis tycks man i speciella fall ha godtagit att ett förvaltningsorgan fattat beslut om taxa avseende privaträttsliga avgifter. Fråga synes ha varit om fall, där myndigheten tillagts en speciell ställning i förhållande till anläggningen, och där verksamheten haft karaktären av kommunal för-mögenhetsförvaltning. Även om rättsläget ej är helt klart, torde ändock huvudregeln kunna sägas vara, att taxan skall beslutas av fullmäktige, om prestationen tillhandahålles av ett kommunalt affärsverk. Till stöd härför kan framför allt åberopas att ansvaret för kommunens inkomster och ut-gifter åvilar fullmäktige, och att beslutet om taxa påverkar storleken av den kommunala skattesatsen. Rättsläget är däremot mera oklart när det gäller fullmäktiges möjligheter att delegera sin beslutanderätt. Visserligen tycks det härvidlag föreligga ett visst utrymme för delegation, men det är osäkert hur långt denna delegationsrätt sträcker sig. Möjligen skulle man kunna tänka sig att ett förvaltningsorgan kan bemyndigas att besluta taxor av mindre kommunalekonomisk betydelse. Klart är i vart fall att beslutanderätten ej kan delegeras, om man betraktar de privaträttsliga taxorna som sådana finansiella ”beslut av större vikt”, som åsyftas i KL 1:5 4 st. Enligt min mening talar skäl för att se saken på detta sätt. Den kommunala avgiftsfinansieringen tenderar att öka, och någon tvekan torde knappast råda om att ex.vis eltakor, vilka regelmässigt är självkostnadsbaserade, har sådan betydelse för kommunens ekonomi, att befogenheten att besluta härom ej kan delegeras till nämnd.

I de fall däremot, där den avgiftsbelagda prestationen tillhandahålles av ett kommunägt bolag, beslutas taxan av vederbörande bolagsorgan. KL:s regler är dock tillämpliga beträffande beslut, som rör förhållandet mellan kommunen och bolaget. Kommunernas rätt att i vissa fall driva verksamhet genom s k kommunalföretag har föreslagits bli lagfäst. Genomföres kommunalföretagskommitténs förslag, torde företagsformen komma att få sin största betydelse inom det fakultativa kommunala området. Det är något oklart i vilken utsträckning kommunalföretaget skall kunna anför-tros rätten att besluta om andra taxor än sådana som innefattar myndig-hetsutövning.

C. Exempel på av nämnd beslutade "taxor"

Det har tidigare (under A) framhållits, att fullmäktige utövar den offentligrättsliga avgiftsmakten, och att delegation till nämnd är utesluten, då det i en författningsbestämmelse är föreskrivet, att taxan skall antagas av fullmäktige. När det gäller befogenheten att besluta om uttag av privaträttsliga avgifter har det ej varit möjligt att uppställa en lika klar kompetensfördelningsregel. Även om utgångspunkten är, att fullmäktige utövar även den privaträttsliga avgiftsmakten, är det oklart om vissa typer av taxor kan beslutas av nämnd utan föregående delegation, liksom i vad mån fullmäktiges beslutanderätt kan bli föremål för delegation (se ovan under B, 1). Till följd härav blir gränsen mellan vad som skall eller bör beslutas av fullmäktige och vad som kan beslutas av nämnd delvis flytande. Även om viss klarhet i rättsläget synes ha vunnits genom ovannämnda RÅ 1982 2:63 (se under A och B, 1), är det dock en i praktiken icke ovanlig företeelse, att kommunala nämnder beslutar mer eller mindre generella avgiftsföreskrifter, vilka har betydelse för avgiftssättningen i de enskilda fallen. Det förekommer m a o, att nämnder fattar beslut om "taxa". Några exempel härpå skall ges i det följande. Det bör dock påpekas, att det här rör sig om fall, där man inte har prövat frågan om nämndens befogenhet att besluta generella föreskrifter om avgifter. Rättsfallen belyser alltså ej den tidigare behandlade frågan om vilket organ som skall eller bör besluta om taxa.

En något tveksam situation förelåg i RÅ 1974 A 2092, där en barnavårdsnämnd hade beslutat höja inkomstgränsen för placering av barn i familjedaghem. Besvären över nämndens beslut att avslå en framställning om samma inkomstgräns för rätt till plats vid kommunens barndaghem lämnades utan bifall. Eftersom fråga var om en generell föreskrift som torde ha lett till förändringar i det totala avgiftsuttaget, bör det kunna ifrågasättas om beslutet ej borde ha fattats av fullmäktige.

Än mera tveksam är den situation som förelåg i RÅ 1970 S 205 gällande besvär över beslut att debitera ålderdomshemsavgift. I detta fall hade en socialnämnd fastställt generella regler för hur avgiften skulle beräknas. Vårdavgiften skulle sammanfalla med maximibeloppet av folkpensionen och det kommunala bostadstillägget samt den pension som erhöles från visst bolag. I de fall vårdtagaren åtnjöt annan pension eller förmån, som översteg nyssnämnda maximibelopp, skulle vårdavgiften bestämmas från fall till fall alltefter inkomstförmånernas storlek. Varje vårdtagare skulle såsom fickpengar erhålla 65 kr per månad. Frågan är, om sådana generella

avgiftsföreskrifter någonsin kan beslutas av ett förvaltningsorgan. Socialnämnden synes realiter ha beslutat en taxa.

Lika anmärkningsvärd är den situation som förelåg i *RA 1975 Ab 82*, där en teknisk nämnd hade beslutat uttaga avgifter för plats i kommunens småbåtshamn. Klaganden, som delvis synes ha fört ett nullitetsresonemang, gjorde gällande bl a, att det ankom på kommunalrepresentationen att antaga taxa, varför nämndens "taxa" ej tillkommit i laga ordning. Nämndens beslut i detta hänseende hade dock vunnit laga kraft och blev ej föremål för närmare prövning. RegR erinrade särskilt därom, att frågan om skyldigheten att erlagga avgiften är ett spörsmål, som tillhör allmän domstols prövning.

Andra exempel på dylika "taxor" ger *JO 1981/82 s 367*, där en skolstyrelse hade beslutat uttaga elevavgifter för musikutbildning, *RA 1976 Ab 354*, där en skolstyrelse beslutat avgiftsbelägga skolskjutsar, och *RA 1977 Ab 367*, där en idrotts- och friluftsnämnd hade fastställt avgifter för nyttjandet av en bastuanläggning. Se även rättsfallet *RA 1972 C 139*, där en kommunalnämnd hade beslutat att den taxa för vattenförbrukning, som gällde för förutvarande Ö:s kommun, skulle äga tillämpning även i L. kommun.

I sammanhanget kan även nämnas rättsfallet *RA 1980 Ab 18*. Här hade en social centralnämnd beslutat antaga "riktlinjer för bestämmande av dagavgift för barns vistelse i kommunal barntillsyn" och "riktlinjer för prövning av nedsättning av debiterad avgift inom barntillsynsverksamheten". Då detta "taxebeslut" vunnit laga kraft, kom i målet endast att prövas huruvida barntillsynsdelegerades beslut att vägra avgiftsreduktion stod i strid med ovannämnda riktlinjer för prövning av sådan nedsättning. Beslutet befanns lagligt.

Frågan i det sistnämnda målet gällde m a o om ett förvaltningsorgans beslut var förenligt med ett "taxebeslut", som fattats av ett annat förvaltningsorgan. I de fall, där ett beslut av förvaltande myndighet realiter är en taxa, är enligt min mening bristen av sådan karaktär, att den olagliga debiteringsnormen ej kan grunda någon rätt att uttaga avgift. Om särskilt fullmäktigebeslut om avgiftsfinansiering saknas, får man nämligen antaga, att prestationen skall finansieras skattevägen (se nedan kap VI, 2 §, A). Olagligheten i förvaltningsorganets "taxebeslut" bör därför påverka den kommunalrättsliga giltigheten av följdbeslutet (debiteringsbeslutet), vilket således skall undanröjas efter besvär. (Jfr det tidigare under A redovisade rättsfallet *RA 1976 Ab 220*, där RegR undanröjde debiteringsbeslu-

tet, eftersom "taxan" hade beslutats av föreståndaren vid konvalescent-hemmet.)

Ytterligare exempel på av nämnd beslutade taxor ger de senare rättsfallen *RÅ 1982 Ab 114* och *208*. Här hade sociala centralnämnden beslutat uttaga avgifter för, i första fallet, snöröjning åt pensionärer och, i andra fallet, social hemhjälp.

D. Avslutande anmärkningar om beslutsförfarandet

Avslutningsvis skall något antecknas om beslutsförfarandet, dvs om det sätt på vilket en taxa tillkommer.

I allmänhet tages initiativet till ett beslut om taxa eller ändring däri av ett kommunalt förvaltningsorgan. Även om initiativrätten tillkommer annan än nämnd, bl a ledamot av fullmäktige (se KL 2:15), skall förslaget till taxa — innan fullmäktige kan fatta sitt beslut — i regel beredas av den nämnd dit ärendet efter sin beskaffenhet hör (KL 2:16 1 st). Sedan ärendet i vederbörlig ordning beretts, kan fullmäktige fatta beslut i saken. Härvid skall man iakttaga förfarandereglerna i 2 kap KL.

Förvaltningsorganets förslag till fullmäktige om införande av eller ändring i gällande taxa utgör i regel sådana "beslut av rent förberedande art", mot vilka talan ej får föras (KL 7:2 1 st). Till belysning härav må blott pekas på rättsfallet *RÅ 1979 Bb 214*, där en kommunstyrelse hade beslutat föreslå fullmäktige att fastställa ny barnomsorgstaxa och lekstugetaxa. Då beslutet befanns vara av rent förberedande art, kunde det ej överklagas.⁴⁶ Till följd av besvärsförbudet i KL 7:2 får kommunalbesvärstalan i stället riktas mot fullmäktiges beslut i saken, dvs mot taxebeslutet, varvid dock till stöd för besvären kan åberopas fel under beredningsförfarandet.⁴⁷

Ett taxeärende skall alltså handläggas i enlighet med KL:s procedurregler. Endast i ett speciellt fall, nämligen beträffande *gatukostnadsavgifter*, finnes *särskilda bestämmelser* om det förfarande som skall föregå fullmäktiges taxebeslut. Skall gatukostnadsavgift uttagas med stöd av 56 § ByL, åligger det enligt 25 § BySt fullmäktige att låta utreda frågan — den-

46 Jfr *RÅ 1979 Ab 480*, där ett beslut av social centralnämnd att hos kommunstyrelse hemställa om höjda måltidspriser för personal vid dagcenterverksamhet ansågs vara av rent förberedande art och därmed icke överklagbart.

47 Se Strömberg, Kommunalrätt s 76.

na uppgift kan sålunda anförtros till annan kommunal myndighet — och att upprätta det förslag som utredningen föranleder. Förslaget till avgiftsreglering skall utställas till granskning under minst tre veckor efter det att kungörelse härom skett i ortstidning, och fastighetsägare, vilkas rätt beröres av förslaget, skall underrättas om detsamma på sätt som föreskrives i 17 § 4 mom BySt. Först sedan granskningstiden gått till ända, får fullmäktige besluta i frågan.

Jag skall nu övergå till att behandla frågan om debiteringens bundenhet till taxan (4 §). Efter två avsnitt rörande taxans funktion (A) och innehåll (B) kommer den rubricerade frågan att närmare belysas med en rättsfallsredovisning (C).

4 §. Debiteringens bundenhet till taxan

A. Taxans funktion

Tidigare har såsom huvudregel angivits, att ett beslut om taxa skall fattas av fullmäktige. Medan beslutanderätten tillkommer fullmäktige åvilar verkställigheten av beslutet, dvs debiteringen, styrelsen eller annan nämnd (KL 1:5 2 st). Till följd av denna funktionsfördelning är fullmäktige förhindrade att i särskilt fall bestämma hur det verkställande organet skall handlägga ett debiteringsärende.¹ När det gäller ärenden som rör myndighetsutövning — så är fallet vid debitering av t ex renhållningsavgift — är förbudet mot inblandning från fullmäktiges sida t o m grundlagsfäst; se RF 11:7. I förhållande till debiteringsmyndigheten får taxan härigenom karaktären av norm med den primära uppgiften att tjäna som *underlag för avgiftsbestämningen in concreto*. Enligt Strömberg är de offentliga anstaltarnas taxor "avsedda att tjäna som rättesnöre vid beräkningen av den avgift, som nyttjaren har att erlägga för en viss prestation från anstaltens sida",² och Sundberg har uttalat, "att taxan riktar sig mot det kommunala förvaltningsorganet".³

Beslutet om taxa kommer alltså att i första hand⁴ rikta sig till den debite-

1 Lika Kaijser s 126.

2 Strömberg s 239.

3 Sundberg s 361.

4 Taxebeslutet kan även sägas rikta sig till de enskilda kommunmedlemmarna; se kap VI, 3 §.

rande myndigheten, vilken i sin verksamhet är skyldig att korrekt tillämpa taxans avgiftsnormer. Så kan t ex likställighetsprincipen komma att kränkas, om debiteringsmyndigheten obehörigen avviker från taxans föreskrifter genom att av viss kommunmedlem uttaga högre eller lägre avgift än av andra.⁵

B. Taxans innehåll

1. Huvudregeln

Vilka grundläggande krav bör då uppställas med avseende på *taxans innehåll* för att den skall kunna fylla sin funktion som rättesnöre för avgiftsberäkningen?

I fråga om renhållningsavgifter föreskrives det i 17 § RenhL, att avgift skall utgå enligt taxa, som antages av fullmäktige. Likaså skall va-avgifter utgå enligt taxa, som huvudmannen utformar under iakttagande av lagens självkostnads- och likställighetsregler (27 § 1 st VAL). Enligt 13 § 1 mom KöttbL äger kommunen för köttets besiktning m m uttaga avgifter, som beslutas av fullmäktige, och enligt TF 2:13 föreligger rätt för envar att mot fastställd avgift utfä kopia eller avskrift av allmän handling. Beträffande sotningsavgifter stadgas i 20 § BrSt att avgifterna skall upptagas i en av fullmäktige beslutad taxa.

Ovannämnda bestämmelser tycks ge uttryck för ett principiellt krav på att *avgiften i taxan fastställs i kronor och ören*, något som för övrigt torde ligga även i själva begreppet taxa.⁶ Taxan får vid sådant förhållande karaktären av en ren avgiftslista, av vilken exakt framgår den avgift som viss prestation föranleder. En så "fulländad" taxa kan emellertid ej alltid komma till användning, utan fullmäktige äger stundom inskränka sig till att ange *grunder eller normer för hur avgiften skall beräknas*. Härom handlar framställningen nedan under 2.

När det gäller frågan, vad en taxa i övrigt skall innehålla, må blott erinras om att anvisningar härom kan finnas i vederbörande författningsbestämmelse. Så t ex stadgas i 17 § 3 st RenhL, att renhållningstaxa skall innehålla föreskrifter om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall erläggas.⁷

5 Se rättsfallsredovisningen i kap VIII, 6 §, A.

6 Jfr Petré i RÅ 1975 ref 109 (s 236).

7 Den omständigheten, att en renhållningstaxa saknat dylik föreskrift, har i rättspraxis ej ansetts utgöra hinder mot utdömande av renhållningsavgift; se RH 27:80.

2. ”Grunder” för avgiftsberäkningen

In dubio torde i regel krävas att taxan beloppsmässigt anger avgiften (jfr ovan under 1). Att den kommunala förordningsmakten alternativt kan ges formen av antagandet av ”grunder” för avgiftsberäkningen framgår då av vederbörande författningsbestämmelse (t ex 56 § ByL, 1 § LKAvg, 35 § SoL, 17 § 2 st RenhL och 8 § 2 st BySt). Beträffande *gatumarksupplåtelser* föreskrives det i 56 § ByL, att fullmäktige beslutar om avgränsningen av det område inom vilket kostnadsfördelning skall ske, det s k fördelningsområdet, om kostnader som skall fördelas samt om ”grunderna för fördelningen”. Härav följer, att taxan ej nödvändigtvis behöver ange avgiften, utan tillräckligt är, att denna kan bestämmas först i samband med den avgiftsberäkning som utföres av det verkställande organet.⁸

Om taxan i sådant fall skulle ange inte bara grunder utan också avgiftsbelopp och avgiftsklasser, kommer den debiterande myndighetens verksamhet att bli syfta till att med ledning av taxans normer fastställa avgiftsgrundande fakta, ex.vis den avgiftsskyldiges inkomst. När myndigheten har bestämt till vilken avgiftsklass den avgiftsskyldige skall hänföras, debiterar den avgift med det belopp som fullmäktige angett. En *mera individuell avgiftsbestämning* blir aktuell i sådana fall, där taxan saknar avgiftsbelopp och endast anger grunderna för avgiftsberäkningen. Myndigheten får då bestämma såväl avgiftsgrundande fakta som avgiften. En individuell avgiftsbestämning av detta slag torde därför ej kunna komma i fråga när det av en författningsbestämmelse framgår, att avgiften skall anges eller upptagas i taxa — även om man i och för sig skulle kunna hävda, att avgiften utgår enligt taxa så snart den kan beräknas med ledning av taxans normer.

Mot bakgrund av dessa noteringar skall nu redovisas några ytterligare fall, där det är tillräckligt att taxan innehåller ”grunder” eller, annorlunda uttryckt, riktlinjer för avgiftsbestämningen.

När det gäller *avgifter för gatumarksupplåtelser*, vilka kan differentieras med hänsyn till ett flertal faktorer — upplåtelsens ändamål, platsens belägenhet etc (se 1 § LKAvg) — bestämmer fullmäktige grunder för avgifternas beräkning. Grunderna kan då kompletteras med en avgiftslista, vilken anger olika avgifter för olika upplåtelseändamål och olika avgiftsklasser med hänsyn till markens belägenhet. Härfter ankommer det på

8 Se prop 1980/81:165 s 41.

t ex gatunämnd att i det enskilda fallet avgöra om en plats, vilken ianspråktoes för uppförande av ex.vis bensinanläggning, har ett sådant ur försäljningssynpunkt gynnsamt läge, att den avgiftsskyldige bör hänföras till en högre avgiftsklass. Nämnden fastställer blott avgiftsgrundande fakta och inplacerar på grundval härav den avgiftsskyldige i rätt avgiftsklass. Subsumtionen av fakta under tillämplig taxenorm utgör då en verkställighetsåtgärd.

Avgifter för sociala tjänster, vilka uttages efter riktmärket ekonomisk betalningsförmåga, trots att klart lagstöd saknas för att på detta sätt åsidosätta likställighetsprincipen,⁹ skall likaså utgå enligt grunder som fullmäktige bestämmer (35 § SoL). Inom t ex barnomsorgsverksamheten är taxorna regelmässigt progressiva i takt med inkomsten, varvid bl a förekommer särskild avgiftsnedsättning för flerbarnsfamiljer. Då härvid ett flertal omständigheter kan tänkas påverka den avgiftsgrundande inkomsten och därmed avgiftens storlek, är det ej möjligt för den debiterande myndigheten att i det enskilda fallet fastställa avgiften med ledning av en taxa, som enbart innehåller avgiftskolumner, utan myndigheten blir i detta hänseende beroende av att särskilda föreskrifter (grunder el. riktlinjer) ges om hur inkomsten skall bestämmas. Så länge inkomsten bestämmas med hänsyn till sådana inkomster och ersättningar som fullmäktige angett vara avgiftsgrundande, råder det ingen tvekan om att nämndens debitering utgör en tillämpning eller verkställighet av grunderna.

En annan avgift, som i viss utsträckning kan uttagas individuellt, är *renhållningsavgift*. I dåvarande 3 § 2 st RenhAvtL föreskrevs — vid sidan av huvudregeln om att avgiften skulle utgå enligt taxa — att i taxan skulle anges hur avgiften fastställdes när taxan saknade tillämplig bestämmelse om avgift för bortforsling, omhändertagande eller oskadliggörande som till följd av orenlighetens eller avfallets mängd måste ske i särskild ordning. Medan taxan för vanligen förekommande och förutsebara tjänster skulle ange den avgift som skulle uttagas, var det beträffande mera "ovanliga tjänster" tillräckligt, att taxan angav grunder för hur avgiften i sådant fall skulle beräknas. Det sagda får belysas av rättsfallet *RA 1977 Ab 179*. Här föreskrev den av fullmäktige antagna renhållningstaxan, att kommunstyrelsen ägde fastställa avgift för storavnämare som träffat särskilt avtal med kommunen angående hämtning. Därvid skulle i taxan fastställd destruktionsavgift samt i entreprenadavtalet angivna priser ligga till grund för av-

9 Se kap VIII, 5 §, B, 2.

giftsbestämningen. I besvären över fullmäktiges beslut hävdade klaganden, att taxan stred mot 3 § RenhAvgL, eftersom fullmäktige icke fick delegera till styrelsen vad som enligt lag ankom på fullmäktige. LSt, som ogillade besvären, konstaterade, att annan än fullmäktige ägde fastställa avgift för renhållning, om tillämplig taxebestämmelse saknades (3 § RenhAvgL), och att därvid skulle iakttagas de grunder som angavs i samma lags 2 §. LSt kunde icke finna, att den klandrade taxan stred mot angivna bestämmelser. RegR lämnade de fullföljda besvären utan bifall. I detta fall innehöll alltså taxan riktlinjer för hur kommunstyrelsen skulle gå till väga, när den bestämde storleken av hämningsavgiften.

I RenhL har möjligheten till individuell avgiftsberäkning såtillvida utvidgats, som det numera i 17 § 2 st stadgas, att i taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift. Taxan skall ange hur avgiften skall bestämmas i alla de fall, där taxan ej innehåller någon avgiftsbestämmelse, och ej endast i sådana, där bortforslingen eller destruktionen måste ske i särskild ordning p g a avfallets mängd eller sammansättning.

Enligt 8 § 2 st BySt skall fullmäktige antaga grunder för beräkningen av *byggnadslovsavgift*. När det gäller dessa avgifter så bygger normalförslaget till byggnadslovstaxa på en kombination av grundbelopp och en varje avgiftsbelagd åtgärd åsatt s k objektsfaktor. För att beräkna avgiften skall denna objektsfaktor multipliceras med grundbeloppet. Beslut om höjning eller sänkning av grundbeloppet skall fattas av byggnadsnämnden. (En liknande situation uppkommer när t ex en renhållningstaxa förses med indexklausul, varvid en miljö- och hälsoskyddsnämnd bemyndigas att med jämna mellanrum omräkna avgifterna med hänsyn till inträffade prisförändringar; se härtill ovan under 3 §, A.) Under förutsättning att det i taxan exakt har angivits vilket grundbelopp som skall tjäna som utgångspunkt för höjningen, får byggnadsnämndens beslut att höja grundbeloppet anses som en tillämpning av fullmäktiges taxebeslut. När man kommit så långt från taxan, att fråga ej längre är om verkställighet — en mekanisk uppräkning av taxebeloppen — synes taxan ha förlorat sin karaktär av norm och måste ersättas med en ny, vilken då skall beslutas av fullmäktige.

Även om det är givet, att debiteringsmyndigheten i ovannämnda fall, där taxan blott anger grunderna för avgiftsberäkningen, åtnjuter viss handlingsfrihet — grunderna medger t ex avgiftsnedsättning av sociala skäl — måste fullmäktige ändock *utforma grunderna* så, att det hela tiden kan sägas bli fråga om en tillämpning av taxan. Det får därför anses otillå-

tet att i taxan intaga enbart en bestämmelse om att debiteringsmyndighet äger företaga individuell avgiftsbestämning. Härutöver måste krävas att fullmäktige anger förutsättningar och riktlinjer för hur sådan avgiftsbestämning skall gå till (jfr ovannämnda RÅ 1977 Ab 179). I annat fall kan man hävda, att det rör sig om en otillåten delegation av befogenheten att besluta taxa. Ej heller bör knapphändiga grunder under några förhållanden få leda till, att debiteringsmyndigheten tillägger sig egen rätt att besluta om taxa.

I det följande avsnittet (C) skall redovisas ett antal rättsfall, vilka belyser frågan om debiteringens bundenhet till taxan.

C. Rättspraxis

Som en introduktion till rättsfallsredovisningen kan nämnas några rättsfall rörande *avgifter för sociala tjänster*.

I RÅ 1974 A 1112 skulle avgiften enligt den lagakraftvunna barnomsorgstaxan baseras på bruttoinkomst uppräknad med eventuella "sociala bidrag" med undantag av allmänna barnbidrag. Sociala centralnämnden, som vid avgiftsbestämningen medräknat återbetalningspliktig del av studiemedel, ansågs ha överskridit sin befogenhet. Återbetalningspliktiga studiemedel kunde enligt RegR ej betraktas som sociala bidrag. (En ledamot var skiljaktig och återopade oklarheten på området.) Då taxan saknade närmare föreskrifter härom, ankom det alltså på den debiterande myndigheten att för särskilda fall fastställa vilka typer av ersättningar o likn som var att hänföra till kategorien "sociala bidrag". Sociala centralnämnden hade härvidlag företagit en alltför extensiv tolkning av bestämmelsen i taxan, varför debiteringsbeslutet upphävdes.

Ett annat rättsfall — RÅ 1976 Ab 566 — visar tydligt debiteringens bundenhet till taxan. Fullmäktige hade här antagit taxa för social hemhjälp i enlighet med en rekommendation från kommunförbundet och samtidigt bemyndigat sociala centralnämnden att härtill utfärda tillämpningsföreskrifter, vilka skulle baseras på förbundets rekommendation. Besvär anfördes sedermera över beslut av sociala centralnämndens vård- och servicedelegation att avslå framställning om omprövning av debiterad avgift. Socialförvaltningen återopade till stöd för sitt beslut om högre avgift, att klagandena tidigare avstått betydanse tillgångar till sina barn. LSt lämna-

de besvären utan bifall. RegR fann nämndens tillämpningsföreskrifter i några hänseenden avvika från kommunförbundets rekommendation och den genom klandrade beslutet fastställda avgiften väsentligt överstiga den avgift som skulle ha utgått enligt förbundets cirkulär. Även om fullmäktiges beslut tillerkände sociala centralnämnden viss frihet i avgiftsfrågor, var ändå nämndens befogenheter enligt RegR begränsade genom det i beslutet intagna förbehållet om att tillämpningsföreskrifterna skulle baseras på kommunförbundets rekommendation. Den av delegationen bestämda avgiften var ej anpassad till den faktiska betalningsförmågan utan framstod närmast som en reaktion mot klagandenas långt tidigare gjorda dispositioner rörande förmögenheten. *Genom att frånga de av fullmäktige beslutade grunderna* för bestämmandet av avgiften hade *delegationen* enligt RegR *överskridit sin befogenhet*. Beslutet undanröjdes.

Här kan också redovisas rättsfallet *NJA 1977 s 247*, där en kvinna, som skadats vid en bilolycka, efter hänvändelse till kommunen erhållit hemhjälp och härför debiterats en avgift motsvarande kommunens faktiska kostnader för hjälpen. Sedan hjälptagaren på kommunen överlätit sin rätt till ersättning av skadevållaren och dennes försäkringsbolag vägrat att erlägga mer än vad som föreskrevs i gällande hemhjälpstaxa, väckte kommunen talan mot försäkringsbolaget. Enligt HD hade *hemhjälpsorganet* varit ”*skyldigt att* vid uttagande av ersättning för hemhjälp *följa taxan*, därest de tjänster som lämnats legat inom det genom taxan reglerade området. Hemhjälpsorganet har således inte haft befogenhet att på egen hand bestämma att, när sådana tjänster lämnades, dessa inte skulle vara underkastade taxebestämmelserna.” (Kurs. här.) Då det av utredningen i målet ansågs framgå, att den lämnade hemhjälpen var av sådan beskaffenhet som avsågs i taxan, innebar det av kommunen åberopade avtalet¹⁰ mellan hemhjälpsorganet och hjälptagaren, att ”taxebestämmelserna åsidosatts på sätt som hemhjälpsorganet inte haft rätt att besluta om”. Kommunen kunde därför ej anses berättigad att av försäkringsbolaget utfå ersättning med högre belopp än som upptagits i taxan.

Fall finnes också, där *utgången* blivit *annorlunda* eller m a o där debiteringen ansetts ha verkställts i enlighet med taxans föreskrifter om avgiftsuttag. Först kan nämnas rättsfallet *RA 1974 ref 87*, där den differentierade ålderdomshemstaxan baserades på en rekommendation från kommunförbundet. I detta fall föreskrev dock taxan ett avgiftsuttag ”i huvudsaklig

överensstämmelse” med förslaget, vilket beträffande beräkningen av inkomst efter skatt hänvisade till att RSV:s anvisningar kunde tjäna som vägledning. Det av socialnämnden tillämpade beräkningssättet för bestämmande av skatteavdragets storlek, som innebar endast en mindre avvikelse från en beräkning i enlighet med RSV:s anvisningar och som gav lika enkla och enhetliga regler som i anvisningarna, ansågs av RegR — trots att den debiterade avgiften härigenom blev något högre — icke stå i strid med de av kommunen beslutade grunderna för vård å kommunens ålderdomshem eller föreskrifterna i avgiftskungörelsen.

Jfr *RA 1978 Ab 186*. Här föreskrev den kommunala barntillsynstaxan möjlighet av individuell prövning för avgiftsbestämningen. Begäran hos sociala centralnämndens serviceutskott om avgiftsnedsättning p g a fördrade levnadskostnader vid makars dubbla bosättning avslogs under hänvisning till av LSt lämnade anvisningar rörande avdragsrätt för redovisade merkostnader vid dubbel bosättning. Avslagsbeslutet befanns lagligt. Två av RegR:s ledamöter var dock skiljaktiga och menade att serviceutskottet, då det vid den individuella prövningen jämfört familjens bruttoinkomst med dess faktiska betalningsförmåga, tillmätt den omständigheten att makarnas merkostnader var att anse som avdragsgilla i deklarationen en sakligt felaktig betydelse, eftersom skattebortfallet inte är lika stort som inkomstbortfallet.

I rättsfallet *RA 1977 Ab 457* prövades ett beslut av social centralnämnd att till den avgiftsgrundande inkomsten även hänföra av klaganden uppburda barnpension. Klagandens samtliga barn uppbar pension men endast det yngsta barnet hade erhållit plats i familjedaghem. Det gjordes gällande dels att en del av de två övriga barnens pensioner åtgick för yngsta dotterns avgifter, dels att barnpensionen var avsedd för varje särskilt barns uppfostran och utbildning. LSt och RegR ansåg debiteringen ej strida mot avgiftstaxan och lämnade följaktligen besvären utan bifall.

Av liknande typ är *RA 1982 Ab 35*. Här hävdade klaganden, att barnomsorgsavgiften skulle fastställas utan hänsynstagande till hennes sammanboendes inkomst. Sedan besvärmyndigheterna kunnat konstatera, att avgiften bestämts i enlighet med tillämpningsföreskrifterna till taxan, lämnades besvären utan bifall. Jfr *RA 1973 ref 96*.

Sociala centralnämndens vårdutskott hade i *RA 1982 Ab 152* avslagit en framställning om återbetalning av erlagd barnomsorgsavgift. Klaganden anförde i besvären, att hon fått erlägga heltidsavgift för barnet, trots att detta endast vistats på daghemmet halvtid. Det visade sig emellertid, att klaganden ej hade iakttagit taxans regel om att ändrat behov av barntillsyn skulle anmälas till barnomsorgsavdelningen senast en månad innan för-

ändringen skulle inträda. Med hänsyn härtill hade nämnden enligt LSt, som ogillade besvärerna, ägt debitera hel fast avgift för de ifrågavarande månaderna. RegR lämnade de fullföljda besvärerna utan bifall.

Också i *RA 1980 Ab 239* fann både LSt och RegR ett beslut av social centralnämnds arbetsutskott att avslå begäran om avgiftsreduktion vara förenligt med bestämmelserna i den för kommunen gällande daghems-taxan. (Av samma typ är *RA 1980 Ab 441*.)

Även några rättsfall rörande *renhållningsavgifter* illustrerar det förhål-landet, att kommunalbesvär över debiteringsbeslut ogillas, om fråga be-finnes vara om en korrekt tillämpning av det bakomliggande taxebeslutet.

Ett beslut av kommunal myndighet att avslå framställning om jämkning av renhållningsavgift överklagades i *RA 1976 Ab 189*. Klaganden hävdade, att avgift ej borde utgå, då fastigheten ej utnyttjats under det gångna året. Emellertid hade bestämmelserna i renhållningstaxan utformats så, att fas-tighetsägare, vilken normalt hade avfall som skulle bortforslas genom kommunens försorg, var skyldig att till kommunalkontoret skriftligen av-beställa hämtning för den händelse fastigheten stod obebodd. Då klagan-den gjort framställning härom först i efterhand, ansåg RegR avgiften ha debiterats i enlighet med taxan.

Likartat är rättsfallet *RA 1976 Ab 442*, i vilket överklagades ett beslut av teknisk nämnd att avslå framställning om reduktion av avgifter för bl a sophämtning. Till stöd för besvärerna anfördes i huvudsak att fastigheten utnyttjades endast sommartid och att de debiterade avgifterna ej stod i proportion till detta förhållande. LSt, som ogillade besvärerna, konstaterade, att sophämningsavgiften debiterats i enlighet med kommunens ren-hållningstaxa, vilken bl a föreskrev, att avgift skulle utgå även om på fas-tigheten ej fanns något avfall att hämta. RegR lämnade besvärerna över LSt:s beslut utan bifall. Jfr t ex *RA 1951 I 123*, *1970 S 345*, *1975 Ab 26*, *1976 Ab 103*, *225* och *472*.

I ett annat rättsfall, *RA 1963 I 94*, hade en drätselkammare avslagit en ansökan om nedsättning av *upplåtelseavgift*. Stadsfullmäktige hade enligt *LKAvg* antagit grunder för avgiftsberäkningen — avgifterna hade diffe-rentierats med hänsyn till bl a försäljningens art och försäljningsplatsens läge — och beslutet hade fastställts av LSt. Besvärsprövningen resulterade i ett konstaterande, att den av drätselkammaren fastställda avgiften ej översteg vad staden ägde uttaga enligt den av fullmäktige antagna och av LSt fastställda taxan. Fråga var följaktligen om en korrekt tillämpning av det bakomliggande taxebeslutet, varför besvärerna lämnades utan bifall.

Rättsfallsöversikten skall avslutas med några rättsfall rörande *va-avgifter*.

Målet *BVA 18/73* gällde frågan huruvida ägare av fastighet — ett affärscentrum med stort för kommersiellt ändamål utnyttjat källarplan — hade debiterats anslutningsavgift i enlighet med taxans föreskrifter. Den aktuella taxan innehöll, förutom vissa huvudbestämmelser, en särskild föreskrift om att anslutningsavgift — när sådan ej kunde beräknas enligt taxans övriga bestämmelser — skulle påföras den avgiftsskyldige efter bedömande av vattenverksstyrelsen i varje särskilt fall. Fastighetsägaren, ett bolag, debiterades anslutningsavgift med stöd av sistnämnda bestämmelse, varvid hänsyn togs till storleken av källarplanet. Bolaget yrkade härefter i talan hos va-nämnden, att avgiften i stället skulle beräknas enligt en av taxans huvudbestämmelser, vilken föreskrev anslutningsavgift efter areal våningsyta, och att källarplanet — med hänsyn till taxans definition av begreppet våningsyta — ej skulle beaktas vid avgiftsbestämningen. Va-nämnden godtog bolagets ståndpunkt och VÖD fastställde nämndens beslut. HD fann ej skäl meddela prövningstillstånd.

I *BVA 27/73* föreskrev va-taxan, att vid väsentlig tillbyggnad på ansluten fastighet skulle erläggas kompletterande rörlig anslutningsavgift för nytillkommen våningsyta. Med tanke på hur begreppet våningsyta hade bestämts i taxan underkände va-nämnden debiteringen i vad den avsåg krav på avgift för en biluppställningsplats, en s k carport, vars infart var helt öppen. VÖD fastställde nämndens beslut.

Enligt den va-taxa, som var föremål för bedömning i rättsfallet *BVA 20/74*, utgick anläggningsavgift med visst fast belopp för fastighet bebyggd med friliggande enfamiljshus. På fastighet, som anslutits till va-anläggningen, ersattes en befintlig sportstuga med en enfamiljs permanentbostad. Åtgärden ansågs ej grunda skyldighet för fastighetsägaren att utge ytterligare engångsavgift. Då taxan ej medgav uttag av ny engångsavgift enbart på grund av att våningsytan utökats, och då kommunen ej heller åberopat några särskilda kostnads- eller nyttosynpunkter till stöd för debiteringen, fastställde va-nämnden, att fastighetsägaren ej var skyldig att erlägga anläggningsavgiften. — I *BVA 14/75* ansågs däremot ett källarutrymme, som i godkänd byggnadslovsritning betecknats som "motionsrum", utgöra avgiftspliktig våningsyta i taxans mening. Va-nämnden lämnade därför fastighetsägarens talan mot debiteringen utan bifall.

Rättsfallsgenomgången har hittills visat, att det är taxan som normerar avgiftsuttaget, och att denna omständighet utgör ett hinder mot att debite-

ringen går utöver vad som kan sägas vara verkställighet av fullmäktiges beslut. Då debiteringen sålunda är strikt bunden till taxan, kan ett beslut, som innefattar avvikelser från taxans normer, med framgång angripas besvärsvägen.¹¹

Det är alltså möjligt att uppställa en *huvudregel* av innebörd, att ett debiteringsbeslut, som devierar från taxans föreskrifter, skall upphävas efter anförda kommunalbesvär. Denna huvudregel synes dock såtillvida böra *modifieras*, som det för bifall till besvären kräves — eftersom fråga är om en strikt legalitetsprövning — att debiteringen (eller ett beslut att vidhålla densamma) klart strider mot taxan. Skulle det förhålla sig så, att debiteringsbeslutet ej framstår som klart felaktigt, eller alltså att debiteringsmyndigheten haft *visst fog för sin tolkning eller tillämpning av taxan*, torde besvären i allmänhet ogillas. För att klaganden i sådant fall icke skall få uppfattningen, att besvärsmyndigheten definitivt avgjort saken, intages stundom i domskälen en erinran om att det är klaganden obetaget att söka komma till sin rätt genom domstolstalan. Belysande härvidlag är rättsfallet *RA 1967 K 1748*. Här skulle enligt va-taxan erläggas anslutningsavgift med hänsyn till bl a antalet lägenheter i byggnad på fastigheten. Klaganden, som av kommunalnämnden debiterats avgift för två lägenheter, hävdade, att i fastigheten inrymda källarlokalerna ej kunde betraktas som lägenheter, varför anslutningsavgift skulle utgå blott för en lägenhet. Nämndens beslut att vidhålla debiteringen överklagades. Vad i målet förekommit utgjorde enligt RegR "*icke tillräckliga skäl för att anse beslutet olagligt*". Domstolen anförde vidare: "RegR erinrar emellertid att RegR:s förev. beslut icke innefattar för N. bindande avgörande av frågan hur anslutningsavgiften skall beräknas och att det ankommer på allmän domstol att slutligt avgöra tvist härom."

D. Sammanfattning

Undersökningen rörande debiteringens bundenhet till taxan kan kortfattat sammanfattas sålunda: Medan fullmäktige antager taxan så ankommer verkställigheten av beslutet, dvs debiteringen, på styrelsen och övriga

11 En särskild fråga är, i vad mån en olaglig debiteringsnorm (taxa), som vunnit laga kraft, kan grunda någon rätt att uttaga avgift; se t ex *RA 1977 Ab 489* och *1978 Ab 161* avseende inkomstdifferentierade sjukvårdsavgifter och Kaijer—Riberdahl s 62.

nämnder. Taxans adressat är därför primärt den verkställande myndigheten, som vid debiteringen är skyldig att följa taxans avgiftsföreskrifter. Avgiften bör antingen anges i taxan eller — då så är medgivet — kunna beräknas med ledning av i denna fastställda grunder. Det måste därför anses otillåtet för debiteringsmyndigheten att — om taxa saknas eller om den på någon eller några punkter är oklar — på egen hand skapa förutsättningar för ett avgiftsuttag. I så fall har myndigheten realiter beslutat en taxa, något som den ur kompetensfördelningssynpunkt får anses sakna behörighet till. Till följd av debiteringens bundenhet till taxan undanröjer besvärsmyndigheterna debiteringsbeslut, som avviker från taxans normer, såvida icke debiteringsmyndigheten haft visst fog för sin tolkning eller tillämpning av taxan.

Kapitel V

Grundläggande förutsättningar för kommuns rätt att uttaga avgifter

1 §. Inledning. Frågeställningen

Då man inom doktrinen diskuterat frågan om kommunernas möjligheter att för olika slags prestationer betinga sig avgifter har man skilt mellan prestationer, som tillhandahålles inom *obligatorisk* resp *fakultativ* kommunal verksamhet.

Enligt Sundberg lär något hinder ej möta mot att uttaga avgifter inom området för den ekonomiska förvaltningen, då här är fråga om kommuns enskilda verksamhet. Både tillhandahållandet och mottagandet av prestationen är lika frivilligt som vid köp och försäljning, varför kommunen bör vara oförhindrad att taga betalt för prestationen. Däremot anser Sundberg att det kräves författningsstöd för att kunna införa avgifter inom den obligatoriska självförvaltningens område. Anledningen härtill uppges vara att, när kommun av staten ålägges att ombesörja viss uppgift, det ekonomiska ansvaret för uppgiften därmed åvilar kommunen, och att kommunen då icke bör kunna, utan att därtill vara bemyndigad, övervältra kostnaderna helt eller delvis å andra utan måste täcka dem medelst skatt.¹ Också enligt Kaijser kräves som regel författningsstöd för uttag av avgifter i fall, där det föreligger tvång för kommunen att tillhandahålla prestationen.² Samma uppfattning företräder Lindquist.³ Om tillhandahållandet är fakultativt, anser Kaijser möjligheterna till avgiftsfinansiering vara om ej obegränsade så i vart fall större. Som beaktansvärda faktorer vid bedömningen av frågan, huruvida avgiftsrätt föreligger, nämnes prestationens beskaffenhet, intresset av att förekomma ett ohämmat ianspråktagande av lämnad service, valfriheten vid anlitande av anordningen samt storleken och sammansättningen av den personkrets som betjänas.⁴

1 Sundberg s 408 och i FT 1941 s 3 f.

2 Kaijser s 283 f. Se även Kaijser—Riberdahl s 52.

3 Lindquist s 85.

4 Jfr SOU 1963:29 s 26.

Regler om *kommuns ekonomiska förvaltning* finnes i 4 kap KL, och i 2 § ges ett svar på frågan, hur kostnaderna för kommunala verksamheter och prestationer skall täckas. Huvudregeln är, att sådan täckning skall ske medelst kommunalskatt. Rätten att i vissa fall uttaga avgifter kommer dock såtillvida indirekt till uttryck som det i nämnda stadgande föreskrives, att kommunens medelsbehov kan fyllas på annat sätt. Nu är emellertid valet mellan skatte- och avgiftsfinansiering ej helt fritt, utan stundom är den senare finansieringsformen utesluten. Förhåller det sig så, att prestationen av en eller annan anledning skall bekostas medelst skatt, kommer en avgift härför realiter att innebära ett slags specialskatt — en pålaga som kommun ej äger införa utan stöd i lag (RF 8:3, 8:5). Avgiften är vid sådant förhållande olaglig och kan sägas utgöra en otillåten skatt.⁵ Härifrån får då skiljas fall, där avgiften som sådan är laglig men där avgiftsuttaget in concreto är olagligt p g a att någon av de begränsningsprinciper som gäller inom ramen för den kommunala kompetensen ej har iakttagits. Dessa principer — självkostnads- och likställighetsprinciperna samt principen om förbud mot retroaktiva avgifter — behandlas i ett senare sammanhang (kap VII—IX).

Den närmaste uppgiften blir att med ledning av främst rättspraxis — på vissa punkter saknas dock vägledande rättsfall — söka fastställa vilka begränsningar som gäller för kommunernas möjligheter att uttaga avgifter. Framställningen inleds med ett avsnitt rörande avgifter, som uttages inom ramen för *specialreglerad kommunal förvaltning* (2 §). Till en början skall behandlas några mera *generella begränsningar* i rätten att uttaga avgift (A). Här undersökes hur obligatoriska kommunala uppgifter skall bekostas (1), och om det är möjligt för kommun att påtvinga medlemmarna en prestation för att därigenom skapa en grund för avgiftsskyldighet (2). Det senare spörsmålet behandlas i direkt anslutning till behandlingen av de obligatoriska prestationerna, eftersom det i regel förhåller sig så, att om kommunen äger påtvinga medlemmarna viss prestation, är den även rättsligt skyldig att utföra densamma. Härutöver finnes prestationer, som kommunerna tillhandahåller utan att därtill vara författningsmässigt förpliktade. En möjlig metod för att besvara frågan, huruvida dylika mer eller mindre ”fakultativa” prestationer kan avgiftsbeläggas, om särskild författningsregel om rätt att uttaga avgift saknas, skall redovisas (3).

När kommuns rätt att uttaga avgift är reglerad i författning, är givetvis

5 Se härtill kap VII, 7 §, A.

frågan om avgiftstypens laglighet redan besvarad, men rätten till avgiftsuttag kan härvid på olika sätt vara inskränkt. Vederbörande författningsbestämmelse kan nämligen begränsa rätten till avgiftsuttag och föreskriva t ex, att ett visst antal prestationer skall tillhandahållas avgiftsfritt. Om sådana *särskilda legala begränsningar* handlar undersökningen i avsnittet B. Då det här ej sällan rör sig om legala begränsningar, som är specifika för viss avgiftstyp, har framställningen i första hand måst disponeras så, att *olika* typer av avgifter behandlas var för sig (2—14). I vissa fall är avgiftsmakten såtillvida inskränkt som den ej kan utövas utan *medverkan av statlig myndighet*. Så t ex kan beslut av statlig myndighet utgöra en nödvändig förutsättning för att avgift skall kunna uttagas. Dessa tämligen speciella fall kommer att behandlas särskilt (under 15). Framställningen inleds dock med några mera allmänna synpunkter (1). Vad blir t ex följden, om en beslutad avgift går utanför den ram som vederbörande författningsbestämmelse anger, och hur avgöres laglighetsfrågan i sådana fall, där avgiften blott företer likheter med en författningsreglerad avgift och därför faller utanför den offentlighetsregleringen? — Härmed är man, om fråga ej är om obligatoriska eller påtvingade prestationer, inne på spørsmålet om kommunernas rätt att uttaga avgifter för rent fakultativa tjänster, som tillhandahålles inom ramen för *oreglerad verksamhet* (3 §).

2 §. Avgiftsmaktens begränsningar inom specialreglerad verksamhet

A. Generella begränsningar

1. Avgifter för obligatoriska prestationer

När kommun enligt författning är skyldig att tillhandahålla sina medlemmar viss prestation eller att sörja för viss uppgift, torde det även krävas *författningsstöd*¹ för att kommun skall kunna betinga sig ersättning i form av avgift. Rättspraxis tycks tidigt ha intagit den ståndpunkten, att obligato-

1 Uppmärksammas bör att det ej erfordras lagstöd för att uttaga sådana tvångsmässiga avgifter som faller inom tillämpningsområdet för RF 8:3, utan tillräckligt är att riksdagen givit kommun sådan befogenhet i ex.vis en budgetföreskrift. Se kap III, 2 §, A.

riska kommunala uppgifter skall bestridas genom allmän repartition, om ej stöd finnes för annan finansieringsform.

När det t ex gäller *avloppsavgifter* ogillade dock RegR i äldre praxis regelmässigt besvär över beslut att uttaga avgift för WC eller för nyttjande av avloppsledning. Som exempel kan nämnas *RÅ 1920 ref 20*, där ett municipalsamhälle, som i syfte att rena spillvatten från stadens klosetter uppfört ett reningsverk, ansågs oförhindrat att avfordra fastighetsägarna en avgift motsvarande kostnaderna för verkets anordnande och drift. Också i *RÅ 1928 ref 65* ansågs stad äga rätt att av fastighetsägare betinga sig engångsbelopp för anslutning till vatten- och avloppsledningsnät. (Se även *RÅ 1920 So 27*, *1926 S 160*, *1929 S 26*, *1930 S 255*, *1931 S 275*, *1934 S 134* och *1937 S 183*, 226.)²

Här rörde det sig sålunda om en typ av avgift, som kommunerna enligt den högsta besvärsmyndighetens praxis ägde rätt att uttaga, men då sedermera frågan om avgiftens laglighet bragtes under allmän domstols prövning, fastslog HD, att avloppsväsendet var en kommunal uppgift, vilken skulle bekostas genom allmän repartition och till vilken alltså samtliga skattskyldiga skulle bidra. I *NJA 1934 s 663* hade stadsfullmäktige, för att kunna täcka kostnaderna för utförd avloppsledning, beslutat uttaga en årlig avgift om 25 kr. Stadens talan mot en bostadsförening om utfående av avgift ogillades av domstolarna. Avloppsledningen förklarades vara en anordning till invånarnas gemensamma gagn, varför avgiften var "en i förtäckt form för nämnda ändamål företagen beskattning av allenast vissa till staden skattskyldiga". Vid denna tidpunkt förelåg det enligt GHvSt skyldighet för hälsovårdsnämnd att sörja för ett tillfredsställande vattenavlopp.³ — I ett annat rättsfall, *NJA 1938 s 165*, hade en fastighetsägare för att få installera WC måst förbinda sig att till staden utge viss avloppsavgift. Med hänsyn till att avloppsledningen borde bekostas av samtliga skattskyldiga ogillades också i detta fall kommunens fordringstalan. — Även i *NJA 1939 s 658* skulle kostnaderna för avloppsnätet helt bestridas av fas-

2 Också rättsfallet *RÅ 1922 ref 67* gällde avgifter för kloakledning. Anledningen till att RegR i detta fall fann kommunalstämmans klandrade beslut "icke" kunna "medföra förpliktelse för däri avsedda fastighetsägare att till kommunen utgiva ersättning för kloakledningens utförande" får antagas ha varit, att kommunen ålagt enbart "vissa" *fastighetsägare* avgiftsskyldighet. Då det alltså torde ha rört sig mera om en likställighetsfråga än om en kompetensfråga, kommer rättsfallet att behandlas i kap VIII, 6 §, A.

3 Sundberg s 409.

tighetsägarna. Med enahanda motivering ansågs ej heller i detta mål fullmäktiges beslut kunna grunda någon rätt att uttaga avgift. — *NJA 1939 s 662* är av samma beskaffenhet som det närmast föregående. Utgången blev också densamma. Jfr *NJA 1951 s 297* (nedan under 3 §, B).

Den av HD i dessa mål fastslagna principen kom att följas av RegR i *RA 1938 ref 51*. Ett kloaknät bedömdes här utgöra en sådan anordning till invånarnas gemensamma gagn, för vilken kostnaderna skulle i vanlig ordning bestridas av samtliga skattskyldiga inom kommunen. Då särskild avgift härför följaktligen ej kunde uttagas, ansågs kommunen ha överskridit sin befogenhet. (Jfr *RA 1938 S 308*, *1940 ref 33*, *1941 S 234*, *250*, *1943 S 436* och *1945 S 92*.)

För att närmare belysa hur frågan om rätten att uttaga avgift har avgjorts allt efter prestationens obligatoriska eller icke-obligatoriska karaktär kan som utgångspunkt tagas *äldre förhållanden* rörande *renhållningsavgifter*.

Före tillkomsten av RenhAvgL saknades möjlighet för kommun att med avgifter helt täcka kostnaderna för omhändertagande av avfall. Av GHvSt följde indirekt att skyldigheten att uppsamla och bortforsla orenligheten åvilade fastighetsägare och nyttjanderättshavare. Även om alltså ansvaret för bortforslingen primärt åvilade fastighetsägarna, kom flertalet kommuner att med stöd av lokala hälsovårdsföreskrifter påtaga sig uppgiften att — mot avgift enligt taxa — bortforsla orenligheten. Att kommunerna för dylikt engagemang — hämtning och transport av sopor och avfall till avstjälningsplats eller destruktionsanläggning — ansågs oförhindrade att uttaga avgift har sin förklaring däri, att det ej förelåg någon skyldighet för kommunen att ombesörja bortforslingen.⁴ (Jfr *RA 1943 S 521*.) Finansieringen av kommuns allmänna åligganden — till vilka enligt tidigare hälsovårdslagstiftning (senare 1 § HvSt) bl a hörde att anordna upplagsplatser eller anläggning för avfallsbehandling — skulle däremot ske genom beskattning och ej genom uttag av avgifter.

Det angivna synsättet framkom tydligt i ett välkänt regeringsrättsavgörande — *RA 1959 ref 38*. Tvisten föranleddes i detta fall av att Solna stad antagit en renhållningstaxa, enligt vilken de utgående avgifterna var avsedda att täcka ej endast kostnaderna för själva sophämtningen utan jämväl kostnaderna för destruktionsanläggningen. LSt lämnade besvären utan bifall. RegR uttalade, att skötseln av allmän avstjälningsplats — i förekommande fall

omfattande även destruktionsförfarandet — måste anses utgöra en kommunal angelägenhet för bl a förhindrande av sanitära olägenheter för alla inom staden bosatta personer, och att kostnaderna härför således ej borde åvila allenast en grupp av stadens innevånare. Taxebeslutet upphävdes, då det ej ansågs lagligen grundat.

I och för sig är det ej helt klarlagt, att domstolarna i hittills anförda rättsfall ansett frågan om tillåtligheten av avgiftsfinansiering böra besvaras nekande i och med att uppgiften befunnits vara ett kommunalt åliggande. Skäl talar visserligen för en sådan tolkning och rättsfallen har även uppfattats på detta sätt,⁵ men det är ingalunda otänkbart att även andra omständigheter, såsom t ex prestationens allmänintresse samt svårigheten att bestämma omfattningen av den personkrets som hade nytta av anordningarna, kan ha beaktats. (Jfr diskussionen nedan under 3 §, B.)

När kommunens kostnader för renhållningsverksamheten saknade samband med destruktionsförfarandet, ansågs de kunna täckas medelst avgifter. Belysande är rättsfallet *RA 1963 I 141*, där i avgiftsunderlaget bl a hade upptagits kostnader för underhåll av en nyuppförd s k kärlbytestation. Klaganden hävdade, att stationen utgjorde en detalj i destruktionsförfarandet, vilket krävde skattefinansiering. Från kommunens sida gjordes däremot gällande, att stationen hade till uppgift att ombesörja rengöring och underhåll av fastighetsägarnas sop- och latrinkärl. Då förfarandet vid stationen var att betrakta som ett led i hämtningen och bortforslingen av avfallet, borde kostnaderna härför kunna täckas medelst avgifter. LSt delade klagandens uppfattning och upphävde beslutet. RegR godtog däremot kommunens ståndpunkt.

Av det förhållandet, att kommuns allmänna åligganden på hälsovårdens område innefattade skyldighet att anordna avstjälningsplats eller destruktionsanläggning, ansågs alltså följa, att kostnaderna för avfallets oskadliggörande ej kunde täckas medelst avgifter. Däremot kunde avgift uttagas för hämtningen och bortforslingen av avfallet, eftersom denna

5 Lindquist s 85, Kaijser s 283 och Sundberg i SST 1935 s 21 och FT 1941 s 4. Jfr Strömberg s 75. Nämnas kan dock att det efter tillkomsten av SpL blev möjligt att uttaga avloppsavgifter med stöd av gatukostnadsbestämmelser (se härom Törngren i SST 1939 s 133 ff). — I motsats till vad som gällde beträffande avloppsavgifter synes man allmänt ha godtagit kommunala beslut om uttag av *vattenavgifter*. Se t ex *RA 1935 S 221*, där beslut om anslutningsavgift till vattenledning befanns lagligt, och *NJA 1951 s 297*, där kommunens beslut om avgift såsom villkor för vattenanslutning godtogs av HD.

uppgift i första hand åvilade fastighetsägarna. Att anordna avstjäpningsplats för industriavfall betraktades emellertid ej som ett kommunalt åliggande. Kostnaderna för icke blott hämtning och bortforsling av sådant avfall utan även för oskadliggörandet av detsamma kunde då helt finansieras avgiftsvägen.⁶

Det hittills anförda ger vid handen, att sådana uppgifter, som kommun är rättsligt skyldig att ombesörja, måste bekostas skattevägen, såvida ej laga stöd finnes för annan finansieringsform.⁷ Spörsmålet om hur obligatoriska kommunala uppgifter skall bekostas belyses även av *RA 1938 ref 32* och *1962 ref 6*. Dessa båda rättsfall skall dock redovisas i det närmast följande avsnittet, eftersom fråga varit om fall, där kommunen avgiftsbelagt en prestation, som påtvingats kommunmedlemmarna genom lokala föreskrifter.

2. Avgifter för prestationer som påtvingats den enskilde

Av vad ovan (under 1) sagts bör följa att kommun, om den är rättsligt tvingad att handha viss uppgift, ej utan laga stöd kan finansiera verksamheten med avgifter. I sådant fall skall KL:s huvudregel om kostnadstäckning genom allmän kommunalskatt tillämpas. Nästa fråga blir, huruvida kommun utan laga stöd äger påtvinga sina medlemmar en prestation och därigenom skapa en grund för avgiftsskyldighet. Svaret måste bli nekande. Ett rättsligt tvång att ianspråktaga en kommunal nyttinghet eller tjänst utgör ett sådant ingrepp i enskildas förhållanden, att föreskrifter härom skall meddelas genom *lag* enligt huvudregeln i RF 8:3 (jfr 8:5). Å andra sidan berättigar ej enbart förekomsten av en dylik bestämmelse kommunen att för tjänsten betinga sig ersättning i form av avgift. En sådan *tvångs-*

6 Se prop 1965:21 s 17. — Enligt nuvarande renhållningslagstiftning får kommunen föreskriva att avgift skall erläggas för både "bortforsling" och "slutligt omhändertagande" av avfall; se 15 § 1 st RenhL.

7 Som i annat sammanhang framhållits (se kap III, 2 §, B) är jag av den åsikten, att en avgift i nu åsyftat fall är offentligrättslig i RF:s mening, antingen som en tvångsmässig avgift enligt RF 8:3 — om den enskilde är rättsligt eller faktiskt tvingad att ianspråktaga prestationen — eller som en frivillig offentligrättslig avgift enligt RF 8:5.

mässig avgift kan ej uttagas utan att kommun av riksdagen på ett eller annat sätt har bemyndigats därtill.⁸

Den nu berörda situationen var aktuell i *RA 1938 ref 32*. I ett av KB fastställt reglemente avseende kommunens avloppsledningar föreskrevs bl a att tjänsteman hos hälsovårdsnämnd skulle besiktiga anlagda avloppsledningar och för detta ändamål när som helst äga tillträde till fastighet, där avloppsledning var utförd eller under arbete. Fullmäktige beslöt sedermera att som ett tillägg antaga en bestämmelse om att för besiktningen skulle erläggas ersättning enligt av fullmäktige beslutad taxa. I besvären häröver gjordes gällande att hälsovårdsnämndens verksamhet skulle bestridas skattevägen och att det därför åvilade kommunen att bekosta ifrågavarande besiktningar. KB upphävde beslutet, då fullmäktige hade överskridit sin befogenhet. Häre gjorde RegR ej ändring.

En liknande situation förelåg i rättsfallet *RA 1962 ref 6*. Enligt den för staden gällande brandordningen ålåg det skorstensfejare att undersöka huruvida rökgångar, eldstäder, imrör och ventilationsrör m m var författningsenligt utförda och att — innan rökrör från värmepanna togs i bruk — verkställa röktrycksprovning. Fullmäktige antog senare ett tillägg till brandordningen, vilket föreskrev regelbundet återkommande täthetsprov av rökrör till värmepannor. I samband härmed beslöts att i sotningstaxan införa en ny bestämmelse, vilken möjliggjorde uttag av avgift för röktrycksprovning av rökgångar, imrör, avgas- och ventilationskanaler. Klaganden påstod i besvären häröver, att proven ingick i sådan av GBrL reglerad brandsyn, för vilken ersättning i form av avgift ej kunde utgå. LSt upphävde beslutet i vad det avsåg tillägget till brandordningen och angav som motivering härför, att täthetsproven ej kunde anses erforderliga ur brandförsvarssynpunkt. Däremot lämnades besvären utan bifall i den del de gällde frågan om lagligheten av den nya föreskriften i sotningstaxan. Då det enligt brandordningen ålåg skorstensfejaren att bl a verkställa röktrycksprovning av värmepanna, ägde staden enligt LSt befogenhet att meddela föreskrift om den ersättning som skulle utgå för ifrågavarande provning. Styrelsen delade sålunda ej klagandens uppfattning om att denna åtgärd var att hänföra till brandsyn utan ansåg provningen utgöra ett sådant arbete som enligt dåvarande 22 § GBrSt kunde beläggas med avgift. Staden anförde besvär över LSt:s utslag i vad det innefattade upphävande av fullmäktiges beslut om tillägg till brandordningen. RegR fann

8 Jfr ovan not 1.

avsikten med stadsfullmäktiges beslut ha varit att ålägga fastighetsägare skyldighet att avgiftsvägen bestrida kostnaderna för täthetsproven. Då emellertid sådana prov ej var av den art, att det enligt 11 § GBrL⁹ eller på annan grund låg inom fullmäktiges befogenhet att föreskriva dylik skyldighet, fastställde RegR det slut vartill LSt kommit.

I båda rättsfallen hade kommunen genom lokala föreskrifter ålagt sina medlemmar skyldighet att underkasta sig viss prestation. I 1938 års fall, där sålunda fråga var om avgift för en prestation, som påtvingats kommunmedlemmarna, och där kommunens rätt att i reglementet föreskriva besiktningstväng aldrig ifrågasattes, framkom bl a, att KB tidigare fastställt taxor om dylika besiktningsskatter men att KB numera ansåg avgifterna sakna laga grund. Utgången i målet torde därför ha sin främsta förklaring däri, att avloppsväsendet var en obligatorisk kommunal uppgift, vilken skulle bekostas medelst skatt (jfr ovan under 1 *NJA 1934 s 663 m fl*).

Beträffande 1962 års fall kan RegR:s utslag tolkas på olika sätt. En möjlighet är, att själva föreskriften om prestationen befunnits olaglig med följd att avgift ej heller kunde uttagas, en annan att avgift ej ansetts kunna uttagas eftersom fråga var om en påtvingad prestation. Ett tredje, mera plausibelt tolkningsalternativ är, att en avgiftsfinansiering var utesluten p g a att staden, när den föranstaltade om täthetsproven, endast ansågs fullgöra sina skyldigheter enligt GBrL att ombesörja brandsyn. Utgången skulle m a o även i detta fall förklaras av att brandsyn är en obligatorisk kommunal uppgift, för vilken avgift ej kan uttagas utan laga stöd. Det är dock ej nödvändigt att spekulera över huruvida den omständigheten, att det rörde sig om en påtvingad prestation, kan ha haft någon betydelse för bedömningen av avgiftsfrågan. Numera torde ingen tvekan behöva råda i de situationer som de båda rättsfallen ger exempel på. Avgifterna skulle i dag — oberoende av om fråga är om obligatoriska kommunala uppgifter eller ej — anses vara sådana tvångsmässiga avgifter som omfattas av regleringen i RF 8:3 (8:9). Enbart den omständigheten, att kommun tillerkännes en omfattande lokal förordningsmakt, utgör sålunda ingen legal grund för att en prestation, som kommunmedlemmarna genom dylika föreskrifter ålagts att mottaga, även skall kunna finansieras med avgifter.

9 Enligt dåvarande 11 § GBrL var ägare av byggnad, upplag m m skyldig att anskaffa och underhålla erforderliga brand- och livräddningsredskap även-
som att i övrigt vidtaga nödvändiga åtgärder till förebyggande och bekämpande av brand.

3. Avgifter för "fakultativa" prestationer

Det hittills anförda har gällt obligatoriska prestationer och prestationer som påtvingats den enskilde. För kommuns rätt att avgiftsbelägga dylika prestationer kräves ett riksdagsbemyndigande. Men hur ställer sig frågan om rätten att uttaga avgift för det fall att kommun — utan att därtill vara författningsmässigt ålagd — tillhandahåller prestationen inom ramen för ett specialreglerat verksamhetsområde, ex.vis skolväsendet, och vederbörande författning saknar bestämmelser om avgiftsfinansiering? — Dessa fall är svårare att bedöma och rättsläget är oklart. Inledningsvis bör återigen erinras om RF:s betydelse i sammanhanget. Är en avgift att hänföra till det primära lagområdet enligt RF 8:5 så snart den skall uttagas inom ramen för specialreglerad förvaltning — sålunda oberoende av om kommunen är skyldig att tillhandahålla prestationen eller ej — kommer rätten att uttaga avgiften att kräva stöd i lag. Om det dock antages, att grundlagsstiftarens avsikt ej har varit att tillägga begreppet "kommunal befogenhet" i RF 8:5 en så vidsträckt innebörd, kan på problemet anläggas vissa allmänna synpunkter med ledning av vad som tidigare sagts rörande obligatoriska prestationer.

Skulle det förhålla sig så, att den *prestation*, för vilken kommunen ämnar uttaga avgift, kan påstås *ingå i eller utgöra en del av den obligatoriska uppgiften*, bör en *avgiftsfinansiering* av den förra också kräva *författningsstöd*. Läget blir givetvis detsamma då en "fakultativ" prestation tillhandahålles i samband med en annan prestation, för vilken avgift enligt särskild författningsbestämmelse ej får uttagas. Så t ex föreskriver SkoL i 2 §, att kommun skall sörja för undervisningen av barn i grundskolan, och i 28 §, att avgifter ej får uttagas för denna undervisning. (Jfr nedan ang 34 § SoL.) Att ifrågavarande stadganden omöjliggör uttag av terminsavgifter för undervisningen står helt klart, men utgör de även ett hinder för kommun att betinga sig avgifter för t ex *skolskjuts*? Visserligen föreligger det ej någon författningsstadgad skyldighet för kommun att föranstalta om skolskjuts, men om man betraktar dylika transporter såsom i vissa fall nödvändiga för att barn skall kunna beredas faktisk möjlighet att komma i åtnjutande av grundskoleundervisning, synes särskilda avgifter härför ej kunna uttagas. Om man alltså ser tillhandahållande av den "fakultativa" prestationen som en nödvändig del av den obligatoriska uppgiften, skulle kommunen — när den anordnar skolskjutsverksamhet — endast anses

fullgöra sina skyldigheter enligt 2 § SkoL.¹⁰ Vid sådant förhållande är en avgiftsfinansiering utesluten. (Jfr nedan *RA 1976 Ab 354*.)

Samma synpunkter gör sig gällande när det gäller frågan, huruvida kommunerna kan uttaga avgifter för *läromedel* som användes i grundskolan. I motiven till SkoL uttalas att lagens bestämmelse om avgiftsfri undervisning (28 §) tar sikte på inskrivnings- och terminsavgifter; stadgandet är icke avsett att omfatta t ex kostnader för undervisningsmaterial.¹¹ (För s k fyllnadsprövning och särskild prövning kan dock i allmänhet avgift uttagas.¹²) Även om bestämmelsen i 28 § SkoL ej skulle hindra kommunerna från att avgiftsbelägga läromedel, synes frågan om möjligheten till avgiftsfinansiering ändock böra besvaras nekande, ty dels finnes ett särskilt stadgande om att eleverna i skälig omfattning skall tillhandahållas läromedel (SkoF 2:27, jfr diskussionen ovan under 1), dels kan man knyta an till vad som sagts i förevarande avsnitt och hävda, att kommunen näppligen kan fullgöra den i 2 § SkoL föreskrivna skyldigheten att ombesörja undervisning utan att för densamma tillhandahålla eleverna läroböcker.¹³

Frågan om kommuns rätt att uttaga avgifter är givetvis besvarad då det av en författningsbestämmelse framgår, att prestationen skall tillhandahållas *kostnadsfritt*. (Se t ex 25 a § SkoL och 18 § SmittskL. Se även *NJA 1933 A 210*, där stad ålades att återbetala hamnavgifter, som uttagits i strid med bestämmelse i 1907 års hamntaxeförordning om avgiftsfrihet.) Fall kan dock förekomma, där en *viss prestation*, vilken kan finansieras medelst *avgifter*, företer *likheter* med en *annan prestation*, vilken skall tillhandahållas *kostnadsfritt*. (Här står det alltså klart, att den

10 Jfr DsU 1981:4 s 92. — Det må nämnas, att RegR i ett pleniavgörande — *RA 1974 ref 123* — haft att taga ställning till frågan om kommuns skyldighet att anordna skolskjuts. Domstolens majoritet (14 led) fann *omständigheterna i fallet* ej vara sådana, att skolstyrelsens underlåtenhet att ombesörja skolskjuts stod i strid med allmän lag eller författning eller annorledes innefattade överskridande av styrelsens befogenhet. Minoriteten (8 led) ansåg däremot kommunen ha brustit i sin skyldighet enligt 2 § SkoL att sörja för de berörda barnens grundskoleundervisning.

11 SOU 1960:31 s 811 och prop 1962:136 s 76 f.

12 Se SkoF 6:36, 9:64 och kungörelsen (1972:314) om avgifter för prövning inom skolväsendet.

13 Regeln i SkoF 2:27 saknar motsvarighet när det gäller undervisningen i *gymnasieskolan*, och skolförfattningsutredningen har föreslagit en bestämmelse av innebörd, att gymnasieelever skall kunna åläggas att bekosta vissa nödvändiga hjälpmedel, t ex läroböcker, som användes för eget bruk; se DsU 1981:4 s 96. — Jfr *RA 1970 ref 64*.

ena prestationen kan avgiftsbeläggas.) För att man i sådant fall skall kunna uttaga avgift för den förra prestationen måste krävas, att de likartade prestationerna klart kan hållas isär. Situationen var aktuell i *JO 1981/82 s 367*, där en skolstyrelse hade beslutat uttaga elevavgifter för frivillig musikundervisning i grundskolan. JO fann, att 28 § SkoL förbjöd uttag av avgifter för såväl obligatorisk som frivillig undervisning i grundskolan. Ur avgiftssynpunkt var det därför enligt JO nödvändigt att skilja mellan den musikundervisning, som anordnades i grundskolan och för vilken avgift ej kunde uttagas, och den musikutbildning, vilken tillhandahölls av den kommunala musikskolan och för vilken inget legalt hinder mot avgiftsfinsansiering förelåg. Någon klar åtskillnad i detta hänseende hade skolstyrelsen ej gjort. (Jfr nedan under B, 3 ang avgifter för stöd- och hjälpinsatser inom socialtjänsten.)

I sammanhanget kan även pekas på stadgandet i 34 § 1 st SoL om att *stöd- och hjälpinsatser* av behandlingskaraktär icke får medföra kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. Denna bestämmelse aktualiserar den i såväl lagtext som motiv obesvarade frågan, om kommunen kan betinga sig avgift för en social insats, som icke är av behandlingskaraktär men som lämnas i samband med vård eller behandling. Kan avgift uttagas för t ex mat när den enskilde erhåller vård eller behandling i hem för vård eller boende? Då det synes ligga närmast till hands att betrakta prestationen såsom ingående i den vård eller behandling, som skall tillhandahållas kostnadsfritt, bör frågan besvaras nekande.¹⁴ Läget ter sig något annorlunda, om prestationen saknar både behandlingskaraktär och samband med vård eller behandling. Rör det sig m a o om en social insats av mera servicebetonad karaktär, kan kommunen för densamma betinga sig skälig ersättning (se härtill nedan under B, 3).

Ytterligare ett exempel, som i viss mån är likartat de föregående, skall ges. Det har förekommit att en kommun (Haninge) beslutat uttaga särskild avgift för att handlägga ansökan om befrielse från kommunal bortforsling av avfall med motiveringen, att prövningen medför vissa administrativa kostnader. Är uttag av dylik "*dispensavgift*" förenligt med RenhL och dess föreskrifter?

Till en början kan slås fast att avgiften ej omfattas av regleringen i 15 § RenhL; här föreskrives ju rätt till avgift endast för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall. Kommunen kan näppeligen påstås utföra renhållning när den handlägger en ansökan om dispens. Om icke nämnda stadgande är att uppfatta så, att det föreligger ett förbud mot uttag av andra avgifter än sådana som utgår för renhållningsprestationer, kan man

14 Jfr socialstyrelsen i "Allmänna råd" 1981:1 s 84.

knyta an till vad som ovan sagts om uppgiftens obligatoriska karaktär. Ett av huvudsyftena med RenhL har varit att förbättra och stärka kommunin-
nevånarnas möjligheter att påverka utformningen av renhållningen inom
kommunen. Detta kommer till uttryck bl a genom stadgandet i 4 § 2 st
RenhL om att kommunen — när den planerar och beslutar hur den lag-
stadgade bortforslingsskyldigheten skall fullgöras — är skyldig att
("skall") taga skälig hänsyn till fastighetsinnehavarnas möjligheter att
själva omhänderta avfallet. Det sätt på vilket kommunen avser att fullgöra
sin renhållningsskyldighet skall anges i renhållningsordningen, i vilken li-
kaså "skall" föreskrivas under vilka förutsättningar som undantag här-
ifrån — dvs dispens — kan medges av miljö- och hälsoskyddsnämnd. Här-
om uttalade DepCh i propositionen med förslag till RenhL: "Det torde
dock inte vara möjligt att vid fastställandet av renhållningsordning ta hän-
syn till omständigheterna i varje särskilt fall. Det bör därför finnas möjlig-
het att medge undantag från föreskrifterna i renhållningsordningen. Det
kan exempelvis framstå som omotiverat att en enskild med ett litet hushåll
skall vara tvungen att lämna avfallet till kommunen därför att det i övrigt
föreligger behov av kommunal avfallshämtning inom området."¹⁵

RenhL:s föreskrifter kan knappast uppfattas på annat sätt än att det fö-
religger en rätt för fastighetsägaren att själv taga hand om sitt avfall, om
så kan ske på ett från hälso- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt, samt
en häremot svarande skyldighet för kommunen inte bara att pröva en an-
sökna om dispens utan också att — om angivna förutsättningar är upp-
fyllda — bevilja denna. Vid sådant förhållande kan det — i konsekvens
med vad som tidigare sagts i detta avsnitt — ifrågasättas om inte en avgifts-
finansiering kräver stöd i lag. Med tanke på att det för befrielse från skyl-
dighet att erlagga renhållningsavgift kräves, att dispens medgivits,¹⁶ vore
det också egendomligt, om en fastighetsägare skulle kunna åläggas att be-
tala en särskild avgift för att undgå skyldighet att betala för en prestation,
som kommunen påtvingat honom men som han egentligen ej behöver
mottaga.

Läget synes bli annorlunda för det fall att *prestationen endast har en
mera perifer anknytning till eller är helt fristående från den obligatoriska
prestationen*. För att ånyo knyta an till skolområdet kan som exempel på
dylika prestationer nämnas *skolmåltider*. Då kommunerna ej är förplikta-

15 Prop 1978/79:205 s 17.

16 Se prop 1965:21 s 25.

de att tillhandahålla denna prestation, och då någon sådan skyldighet ej heller kan påstås följa av det allmänna åliggandet att sörja för undervisningen — i vart fall ej när det gäller skolmåltider åt lärarpersonal (jfr *RA 1974 A 1895* och *1976 Ab 444*) — kan SkoL knappast anses hindra en avgiftsfinansiering. I SkoL 2:27 3 st finnes visserligen en särskild bestämmelse om att ”måltid i samband med undervisningen i hemkunskap skall vara kostnadsfri för eleverna i grundskolan”, men i övriga fall torde frågan om lagligheten av en särskild skolmåltidsavgift få bedömas främst mot bakgrund av de allmänna principer som bör gälla för kommuns rätt att för fakultativa tjänster uttaga avgifter (jfr nedan 3 §, B). En sådan ståndpunkt tycks följa av visst stöd i vad som tidigare sagts rörande renhållnings- och destruktionsavgifter (se under 1). I rättsfallet *RA 1963 I 141* hade den tjänst som kommunen utförde vid kärlbytesstationen visserligen anknytning till den specialreglerade verksamheten, men den befanns vara en från den obligatoriska uppgiften — destruktionsen — helt fristående prestation.

Som ovan framgått är kommunen förhindrad att utan särskilt författningsstöd betinga sig avgift för skolskjuts, om man anser, att anordnandet härav i vissa fall är nödvändigt för att elever skall komma i åtnjutande av sin lagstadgade rätt till undervisning. Vid sådant förhållande får frågan om lagligheten av en särskild avgift härför bedömas på samma sätt som om frågan i stället gällt avgift för den obligatoriska prestationen, dvs undervisningen. Men avgiftsfrågan synes böra bedömas annorlunda för den händelse kommunen tillåter icke-skolskjutsberättigade elever att utnyttja prestationen. Att det i sådant fall — där alltså tjänsten icke kan sägas ingå i den obligatoriska uppgiften — är möjligt att uttaga avgift tycks vinna stöd i rättsfallet *RA 1976 Ab 354*. Här hade en skolstyrelse beslutat att icke-skolskjutsberättigade elever mot erläggande av avgift skulle få medfölja skolskjutsar som styrelsen anordnade. I besvären över styrelsens senare beslut att avslå framställning från föräldrar om ”fri skolskjuts” åberopade klagandena, att beslutet stred mot stadgandet i 48 § SkoL. LSt ogillade besvären, då det ej hade visats, att beslutet var olagligt. RegR fann ”omständigheterna i målet icke vara sådana att skolstyrelsens beslut att ej ordna fria skolskjutsar för *nu ifrågavarande elever* . . .” (kurs. här) stod i strid med allmän lag eller författning eller annorledes innefattade överskridande av styrelsens befogenhet. RegR lämnade därför de fullföljda besvären utan bifall.

Även om det är något osäkert vilken betydelse som skall tillmätas rätts-

fallet när det gäller frågan om möjligheten att avgiftsbelägga skolskjutsar, så har dock RegR särskilt markerat, att kommunen ägde uttaga avgift av ”nu ifrågavarande elever”, dvs sådana elever som ej var i direkt behov av skolskjuts. Rättsfallet kan därför ej läggas till grund för ett antagande om att en avgift för skolskjuts i alla lägen är acceptabel.

I sammanhanget kan även erinras om att uttryckligt författningsstöd numera saknas när det gäller kommunernas rätt att uttaga avgift för *upp-låtelse av skollokal*. Som tidigare framhållits har avgiftsbestämmelsen i 50 § 2 st SkoLL upphävts.¹⁷ Då fråga här är om en typ av prestation, som får anses vara helt fristående från den obligatoriska uppgiften att sörja för undervisningen (2 § SkoLL), får avsikten antagas ha varit, att kommunernas rätt att för dylika upplåtelser betinga sig avgift fortsättningsvis skall följa av den allmänna kommunalkompetensen.

Till sist kan pekas på ett *kammarrättsavgörande*, där KamR i Stockholm (1982-02-22)¹⁸ ansett en kommun kunna debitera särskild avgift för vissa tjänster, vilka tillhandahölls i samband med förmedling av statliga bostadslån enligt 1947 års bostadsförsörjningslag. Domstolen motiverade sitt ställningstagande med att tjänsterna ”inte var offentligrättsligt reglerade” och att avgiftsuttaget ej stred mot vare sig författning eller till författning knutna motivuttalanden.

B. Särskilda legala begränsningar

Undersökningen i förevarande avsnitt skall — som inledningsvis framgått — ägnas frågan om vilka legala begränsningar i övrigt som gäller för kommunernas rätt att uttaga avgifter. Efter ett inledande avsnitt med allmänna synpunkter (1) kommer frågan att behandlas med avseende å vissa avgifter inom socialtjänsten (2—4), sjukvårdsavgifter (5), avgifter för nyttjande av allmän plats (6—8), va-avgifter (9), avgifter för tillhandahållande av allmänna handlingar (10), byggnadslovsavgifter (11), gatukostnadsavgifter (12), renhållningsavgifter (13) samt tomträttsavgifter (14). Till sist skall pekas på några fall, där avgiftsmaktens utövning kräver en medverkan av statlig myndighet (15).

17 Se prop 1981/82:167 och ovan kap III, 2 §, E.

18 Se härom Kaijser—Riberdahl s 55.

1. Inledande anmärkningar

Finnes särskild författningsbestämmelse om rätt att uttaga viss avgift, är kommun givetvis *förhindrad att uttaga sådan avgift för andra ändamål eller i annan ordning än vederbörande bestämmelse medger*. Till belysning härav kan först pekas på några äldre rättsfall rörande parkeringsavgifter.

Rättsfallet *NJA 1931 s 686* gällde frågan om stad utan KMt:s tillstånd ägde uttaga avgift för parkering på stadens salutorg av ägare till bussar i linjetrafik. Med anledning av kommunens fordringstalan mot en bussägare uttalade HD, att avgifterna var att anse som "avgifter å den allmänna rörelsen" och som sådana för sin giltighet erfordrade KMt:s fastställelse. Då staden underlätit att hos KMt ansöka om fastställelse av taxebeslutet och följaktligen uttagit avgiften i en otillåten ordning, ansågs beslutet ej kunna grunda någon betalningsskyldighet. — I ett annat rättsfall, *NJA 1939 s 209*, hade drätselkammaren — utan att först enligt 74 § FKS söka fastställelse av beslutet — beslutat, att för parkering av buss på annan plats än vid spårvägens ändstationer skulle erläggas viss årlig avgift. Efter det att bussägarna under viss tid betalt fordrade avgifter, beslöt drätselkammaren — sedan kännedom vunnits om ovannämnda *NJA 1931 s 686* — att några parkeringsavgifter fortsättningsvis ej skulle uttagas. Frågan om lagligheten av drätselkammarens beslut kom att prövas prejudiciellt, detta sedan bussägarna väckt *condictio indebititalan* mot staden. Utgången i målet blev, att staden ålades återbetalningsskyldighet. — *NJA 1944 s 653* är likartat föregående mål. Här hade KB, i samband med prövning av trafikbolags ansökningar om tillstånd att få driva linjetrafik med buss, förelagt bolagen att visa, att avtal träffats med drätselkammaren om lega för de platser i staden som skulle nyttjas som slutstationer för trafiken. Under åberopande av 74 § FKS yrkade bussbolagen, vilka i dylika avtal förbundit sig att erlagga vissa belopp, förpliktande för staden att återbetala erlagda avgifter. Liksom i målet *NJA 1939 s 209* anfördes som skäl för bifall till käromålet, att de erlagda beloppen utgjorde sådana avgifter å den allmänna rörelsen, vilka staden icke utan KMt:s tillstånd ägt upptaga.¹⁹

Vidare kan nämnas att avloppsavgifter enligt äldre rätt kunde uttagas av fastighetsägare enbart med stöd av gatukostnadsbestämmelser. Beslut om uttag av sådana avgifter i annan ordning har därför undanröjts. I *RA 1943*

19 Se ang *condictio indebiti* Hult s 71 f, Ljungman s 176 och Westerberg i Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s 394 ff. Jfr Sundberg, Besvärs- och underställningsinstitutet s 21 ff.

S 436 beslöt fullmäktige avslå en ansökan om kostnadsfri anslutning till köpingens avloppsnät, varvid åberopades att skyldigheten att erlägga avgift var föreskriven i en tidigare beslutad och numera lagakraftvunnen taxa. Beslutet undanröjdes, då fastighetsägarnas skyldighet att bidra till kostnaderna för avloppsnätet ej hade ålagts dem genom gatukostnadsbestämmelser. (Jfr *RA 1938 ref 51*, *1941 S 234*, *250*, *1943 S 564* och *1944 S 444*.)

Det berörda förhållandet, att en avgift står i strid med en författningsbestämmelse, t ex på grund av att den uttagits i otillåten ordning, blir givetvis aktuellt endast i fall, där avgiften *exakt* är av sådan typ som författningen avser. Rättsfallet *RA 1977 Ab 203* är intressant ur denna aspekt. Som bakgrund må erinras om att fullmäktige tidigare hade möjlighet att med stöd av 67 § ByL meddela bestämmelser om skyldighet för fastighetsägare att bidra till kostnaden för iordningställande av gata (gatubyggnadskostnad). För att fastighetsägarna skulle kunna åläggas bidragsplikt krävdes dels att särskilda bestämmelser härom beslutats av fullmäktige — s k gatubyggnadskostnadsbestämmelser — dels att fastigheterna var belägna inom tomtindelad område. I det aktuella fallet skulle klaganden enligt det klandrade kommunstyrelsebeslutet ha att erlägga bl a ett visst belopp såsom bidrag till gatubyggnadskostnad. Särskilda gatubyggnadskostnadsbestämmelser saknades. Kommunen yttrade i målet, att området i fråga ej var tomtindelad och att det överklagade beslutet — trots ordalagen — ej avsåg sådant bidrag till gatubyggnadskostnad som reglerades i ByL; beloppet var i stället att betrakta som en del av det vederlag som kommunen betingade sig i samband med marköverlåtelse. Det hade tidigare träffats en överenskommelse med klaganden om att denne som villkor för köp av viss kommunägd mark skulle bidra med beloppet till täckning av kommunens gatukostnader inom ett nytt stadsplaneområde, där klagandens fastighet var belägen. Besvärsmyndigheterna, som ansåg kommunen i egenskap av avtalsslutande part ha varit befogad att själv bestämma vederlaget för fastighetsförsäljningen, lämnade besvären utan bifall.

Givetvis äger kommun såsom fastighetsägare frihet att själv bestämma priset för en marköverlåtelse, men i målet förhöll det sig så, att det vederlag, som kommunen betingade sig vid markförsäljningen, var avsett som ett bidrag till kommunen för dess gatukostnader inom området. Att så var förhållandet vitsordades också av kommunen. Ersättningen synes följaktligen ha utgjort ett sådant gatubyggnadskostnadsbidrag, som fastighetsägare kunde åläggas att utge enbart med stöd av gatubyggnadskostnadsbe-

stämmelser. Då sådana bestämmelser saknades, och då dessutom området i fråga ej var tomtindelad, kan det ifrågasättas om inte avgiften uttagits i otillåten ordning. Det tycks alltså som om kommunen i försäljningspriset hade inräknat ett belopp, vilket i realiteten utgjorde en sådan avgift som kunde uttagas endast i den ordning som var föreskriven i dåvarande 67 § ByL. (Jfr *RA 1964 ref 4* nedan under 14. Jfr även *NJA 1943 s 667*.)

En jämförelse kan i sammanhanget göras med rättsfallet *RA 1982 Ab 114* avseende besvär över sociala centralnämndens beslut att fastställa avgifter för snöröjning åt pensionärer. Innebörden av det klandrade beslutet var, att avgift skulle debiteras i samband med att kommunen beviljade en ansökan om snöröjning. RegR yttrade, att "kommunen är berättigad att för snöröjning, som utgör en särskild serviceåtgärd inom ramen för kommunens åldringsvård, uttaga en administrationsavgift av den som önskar komma i åtnjutande av denna förmån". RegR använde visserligen benämningen "administrationsavgift" — i registret till årsboken talas i stället om "avgift för snöröjning" — men detta får antagas hänga samman med att avgiften uttogs då ansökningarna beviljades. Då snöröjning enligt RegR är en särskild serviceåtgärd inom ramen för åldringsvården, får man förmoda, att domstolen ansett fråga vara om en sådan "liknande social tjänst", som kan avgiftsbeläggas med stöd av 35 § SoL. Avgiften var alltså exakt av sådan typ som avses i SoL.

Det kan dock inträffa att en av kommun beslutad avgift *enbart* företer *likheter med en författningsreglerad avgift* och därmed faller utanför den offentligrättsliga regleringen. Som exempel härpå kan nämnas två rättsfall, vilka angick hamnavgifter och vilka tydligt visar, att ej alla avgifter i hamnverksamhet var sådana, att de omfattades av den offentligrättsliga reglering som gällde för hamnavgifter i allmänhet.

I *RA 1968 ref 69* hade en hamndirektion beslutat, att en särskild pumpningsavgift skulle uttagas för den olja som från fartyg vid oljekajen pumpades genom hamnens oljeledning. Frågan i målet kom att gälla huruvida denna pumpningsavgift utgjorde en hamnavgift eller borde anses som en privaträttslig ersättning för lämnad service. Från klagandenas sida gjordes gällande, att avgiften krävde fastställelse, antingen som en avgift å den allmänna rörelsen eller som en hamnavgift. Staden däremot hävdade, att det rörde sig om en sådan avgift av privaträttslig typ, som kommunen ägde uttaga utan särskilt författningsstöd.

Oljebolagen åberopade i målet ett utlåtande av G Petrén och staden ett utlåtande av E G Westman. Petrén påpekade, att det ej var möjligt att ilandföra olja utan

att begagna den oljeledning som staden låtit uppföra. Då det reellt sett var fråga om en avgift, vilken staden beslutat uttaga med stöd av en faktisk monopolställning, borde den hänföras till den allmänna rörelsen och som sådan fordra fastställelse av KMt. Westman pekade på att t ex gas- och elavgifter ej behövde fastställas av statlig myndighet, ehuru det faktiska monopolet här var minst lika utpräglat som då det gällde oljeledningar i hamn. Han framhöll särskilt likheten mellan den aktuella pumpningsavgiften och kranavgifterna.

LSt fann avgiften vara av privaträttslig karaktär och därmed falla utanför den offentlighetsregleringen i KomL (74 §) och HamntaxeK. RegR konstaterade likaså, att avgiften var av sådan art, att kommunens beslut därom ej krävde fastställelse för att bli giltigt.

Om avgiften däremot befunnits vara en hamnavgift i KomL:s eller HamntaxeK:s mening, hade avgiftsuttaget med all sannolikhet förklarats olagligt. I och med att fastställelse ej hade sökts skulle kommunen vid sådant förhållande ha uttagit avgiften i annan ordning än som var författningsenligt föreskrivet. (Jfr ovannämnda NJA 1931 s 686 m fl.)

Underställningsskyldigheten enligt 74 § KomL har ej heller ansetts gälla i fråga om båt- och gästplatsavgifter. I *RA 1977 Bb 87* hade fullmäktige beslutat antaga taxa för båt-, bojplats- samt gästplatsavgifter. Taxan gällde vid sidan av den hamntaxa för trafiken i den allmänna hamnen som fullmäktige tidigare antagit och som varit underställd sjöfartsverkets prövning. RegR, som uppfattade talan som riktad mot fullmäktiges beslut att antaga taxa för båt- och bojplatsavgifter m m, anförde, att beslut om sådana avgifter, vilka ej hänför sig till den allmänna rörelsen, ej omfattas av underställningsreglerna. Målet återförvisades, då LSt ej prövat klagandens talan som kommunalbesvär. Jfr *NJA 1973 s 70* (nedan under 15, c), där ett ianspråktagande av underjordiskt utrymme i gatumark ej ansågs kräva polismyndighets tillstånd enligt AOST. Den ersättning som kommunen betingat sig för upplåtelsen var därför ej en sådan avgift som avses i 1 § LKAvg.

Om icke en offentlighetsreglering är att uppfatta som ett förbud mot uttag av andra avgifter än de i författningen angivna, får man i ovan berörda fall, där avgiften ej omfattas av den offentlighetsregleringen och alltså är privaträttslig, bedöma frågan om avgiftens laglighet enligt andra kriterier. Till detta spørsmål återkommer jag nedan under 3 §, B.

2. Förskoleavgifter

Samhällets barnomsorg innefattar enligt SoL förskole- och fritidsverksamhet. Förskoleverksamheten avser barn som ännu ej uppnått skolpliktig ålder samt barn vilkas skolgång uppskjutits enligt 32 § 2 st SkoL (13 § 2 st SoL). Fritidshemsverksamheten är avsedd för skolpliktiga barn till och med tolv års ålder (13 § 3 st). I förskola, som skall omfatta minst 525 timmar om året, skall barn anvisas plats från och med höstterminen det år de fyller sex år (14 § 1 st). Detsamma gäller för barn vilka enligt SkoL fått skolstarten uppskjuten (14 § 2 st). Barn som p g a fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall också — såvida behovet av sådant stöd ej kan tillgodoses på annat sätt — beredas plats i förskola och detta oavsett ej uppnådd sex års ålder (15 § 1 st). Barnomsorgen ankommer primärt på kommunerna men åvilar även huvudman för sjukhus eller annan institution, om barnet vistas i sådan inrättning (18 §). SoL reglerar direkt kommunens ansvar för verksamheterna och skyldigheten att svara för en planmässig utbyggnad. I varje kommun skall finnas en av fullmäktige antagen plan för förskole- och fritidshemsverksamheten och planen skall avse en period om minst fem år (17 §).

Kommunernas rätt att för sådana platser i förskola, som avses i 14—15 §§ SoL, uttaga föräldraavgifter *förutsätter* enligt 35 § 2 st SoL, *att verksamheten överstiger 15 timmar per vecka eller 525 timmar om året*. Rätt till avgift föreligger m a o blott för tid överstigande det obligatoriska antal timmar som kommunen enligt SoL är skyldig tillhandahålla. Till bevisning härav må omnämnas rättsfallet *RÅ 1981 2:55*. I detta rättsfall ansågs en barnomsorgstaxa genom sin *konstruktion* strida mot stadgandet om avgiftsfrihet i 11 § BoL (numera 35 § 2 st SoL). Kommunfullmäktige hade fastställt två taxor, varav den ena avsåg daghem och fritidshem och den andra familjedaghem. Båda taxorna var differentierade efter föräldrarnas inkomster och antalet barn och föreskrev uttag av hel fast månatlig avgift och hel avgift per närvarodag vid tillsynstid överstigande fem timmar per dag samt halv fast avgift per månad och halv avgift per närvarodag vid en tillsynstid om fem timmar och därunder. Enligt klagandena var taxorna olagliga bl a av den anledningen, att de icke beaktade den avgiftsfrihet för förskolebarn, varom stadgades i 11 § BoL.²⁰ Häremot invände kommunen, att fråga var om uttag av en avgift, som understeg nettokostnaden och som fastställts mot bakgrund av rätten till avgiftsfri förskola under 525 timmar per år. I enlighet med kommunförbundets

20 Klagandena gjorde även gällande, att beslutet vilade på orättvis grund — stred mot likställighetsprincipen — eftersom skilda taxor fastställts för å ena sidan daghem och å andra sidan familjedaghem; se härom kap VIII, 6 §, F, 3.

rekommendation²¹ hade man vid fastställandet av taxorna utgått från en genomsnittlig vistelsetid om nio timmar per dag, varvid avgifterna — för att tillgodose BoL:s krav på avgiftsfrihet — hade maximerats till två tredjedelar av kommunens driftskostnad. LSt fann det mot kommunens bestridande icke ha visats, att taxorna stod i strid med 11 § BoL. Nu förhöll det sig dock så, att avgift kom att uttagas för sådant barn som enligt 5—6 §§ BoL vistades på daghemmet endast under tre timmar varje dag. Detta konstaterade också RegR, som undanröjde beslutet såsom stridande mot bestämmelsen om avgiftsfrihet i 11 § BoL.

RegR:t Petrén anförde till utveckling av sin mening bl a: ”Då det i 11 § lagen om barnomsorg föreskrives att kommunen ej får taga ut avgift för plats i förskola, måste stadgandet förstås så att den avgift som fastställts ej skall erläggas för förskolebarnen. Taxan blir att konstruera så att en för alla gemensam avgiftstaxa fastställs, varefter förskolebarnen får befrielse från hela avgiftsbeloppet, om de icke vistas på daghemmet mer än tre timmar som förskolan pågår, och i övrigt avgiftsbelägges endast för den del av vistelsetiden som överskrider tre timmar. Lagen stadgar nämligen uttryckligen en företrädesställning för förskolebarnen som måste komma till uttryck i taxan. Denna kan därför inte konstrueras så att de av lagen privilegierade barnen berövas denna sin gynnade ställning och ålägges att betala samma avgift som övriga barn.”

Även om kommunen får anses åtnjuta stor frihet när det gäller själva utformningen av taxan, måste den dock vid fastställandet av densamma alltid tillse, att avgift ej kommer att uttagas för tillsyn av sådana barn som enligt 14—15 §§ SoL vistas i förskola endast under tre timmar per dag. En jämförelse kan här göras med rättsfallet *RA 1980 2:22*, där frågan likaså gällde huruvida en barnomsorgstaxa stred mot de i 11 § BoL föreskrivna begränsningarna i rätten att uttaga avgift för barntillsyn. I detta mål blev dock utgången annorlunda. RegR fann det ej styrkt att avgift uttagits även för den avgiftsfria delen av tillsynstiden.

3. Avgifter för stöd- och hjälpinsatser

Som framgått ovan under A, 3 finnes fall där en prestation, för vilken avgift kan uttagas, företer likheter med en annan prestation, som skall tillhandahållas kostnadsfritt. En liknande situation kan uppstå när kommun skall uttaga avgifter för sådana sociala tjänster som avses i 34 § 1 st SoL.

21 Se cirk 64/1978.

Enligt detta stadgande skall *stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär* ej medföra *kostnadsansvar* för den enskilde vårdtagaren. Förhåller det sig däremot så, att *insatsen* i fråga är av mera *servicebetonad* art — den har icke behandling som primärt syfte — får kommunen för densamma betinga sig *skälig ersättning*. (Här åsyftas alltså icke sådana tidigare under A, 3 behandlade fall, där prestationen saknar behandlingskaraktär men lämnas i samband med vård eller behandling.)

Beträffande tolkningen av nämnda stadgande uttalar SoU bl a, att det från såväl principiell som praktisk synpunkt är riktigt att vård- och behandlingsinsatser ej är förbundna med möjlighet till ekonomiska återkrav mot vårdtagaren.²² Ett annat betraktelsesätt gör sig dock gällande när det gäller sociala insatser, som ej har vård eller behandling som primärt syfte. Som exempel på prestationer av det senare slaget anges olika former av boende. När socialnämnden lämnar ex.vis missbrukare bistånd med boendet, handlar det enligt utskottet ej sällan om boendeformer, som ligger inackordering i servicehus nära. I regel föreligger ej heller något behandlingsbehov då barn eller ungdom — till följd av t ex vårdnadshavares sjukdom eller bortgång — behöver bo i familjehem eller tillfälligt på institution. I sådana fall skall den enskilde i skälig utsträckning själv bidra till kommunens kostnader för inackordering.

För att kunna bedöma kommunernas möjligheter att i förevarande fall uttaga avgifter kräves således att man fastställer, huruvida prestationen huvudsakligen är av behandlingskaraktär eller om den i stället kan anses innefatta social service. Denna distinktion kan komma att vålla vissa praktiska svårigheter, t ex i fall, där hjälptagarens vistelse i hem för vård eller boende från början haft behandlingssyfte men så småningom övergår till ett mera renodlat boende.

Till sist kan framhållas att vårdtagaren — då kommunen i vissa fall äger möjlighet att *uppbära* honom tillkommande *folkpension* — kan komma att få ersätta kostnader även för sådana behandlingsinsatser vilka enligt huvudregeln i 34 § 1 st SoL ej skall medföra något kostnadsansvar. Ett sådant ianspråktagande av pension, som kan ske med stöd av AFL 10:3 1 st och 1 § kungörelsen (1962:393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension, förutsätter dock, att den pensionsberättigade under hel månad är intagen i hem för vård eller boende enligt SoL eller på annat sätt åtnjuter vård eller försörjning mot avgift som erlägges av kommunen.

22 Se SoU 1979/80:44 s 85.

4. Avgifter för underårigs vård i annat hem än det egna

I 34 § SoL regleras ytterligare en avgiftstyp, nämligen avgift för vård av barn, som genom socialnämndens försorg beretts vård i annat hem än det egna. För sådan vård skall föräldrarna i skäligen utsträckning taga del i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Föräldrarnas avgiftsplikt är närmare reglerad i 43—45 §§ SoF, och enligt 44 § gäller följande *begränsningar* i rätten till avgiftsuttag:

Om en förälder har fullgjort en fastställd underhållsskyldighet mot ett barn genom att betala ett engångsbidrag eller annat bidrag till barnets underhåll till en behörig ställföreträdare för barnet avseende tid då detta vårdas i annat hem än det egna, så är föräldern i motsvarande mån fri från skyldighet att ersätta kommunen för dess kostnad under samma tid. Det samma gäller, om kommunen uppburit bidragsförskott enligt 9 § 3 st lagen (1964:14) om bidragsförskott i förhållande till någon av föräldrarna. Vederbörande förälder är då fri från ersättningsskyldighet för kommunens kostnader för den tid bidragsförskottet avser.

5. Sjukvårdsavgifter

Landstingskommuns rätt att uttaga vårdavgifter är reglerad i 17 § HSjvL. Enligt detta stadgande *får* av patienterna *uttagas vårdavgifter* enligt grunder som landstingskommunen bestämmer, *"i den mån inte annat är särskilt föreskrivet"*. Rätten till avgiftsuttag gäller alltså endast för det fall att särbestämmelser saknas. De särbestämmelser, som f n finnes på området, kan sägas inskränka dels själva rätten att över huvud uttaga vårdavgift (se nedan), dels friheten att bestämma storleken av avgifterna (se här till nedan under 15, e).

Det kan sålunda i särskild författning vara föreskrivet, att viss vård skall vara kostnads- eller *avgiftsfri* för den enskilde.²³ Så t ex har elev i grundskolan rätt att kostnadsfritt anlita skolhälsovården (25 a § SkoL), och en liknande förmån tillkommer värnpliktiga enligt 35 § värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008). Avgift får ej heller uttagas för rådgivning i fö-

23 Jfr ang *tandvård* bestämmelsen i 2 § FtvL. Här ålägges landstingen och de landstingsfria kommunerna att tillhandahålla avgiftsfri tandvård åt inom kommunen bosatta barn och ungdomar t o m det år de fyller 19 år.

delsekontrollerande syfte eller angående abort eller sterilisering; se lagen (1974:525) om ersättning för viss födelsekontrollerande verksamhet mm och 6 § 2 st läkarvårdstaxan. Också i SmittskL finnes bestämmelser av enahanda innebörd; enligt 6 § skall läkarundersökning av person, som lider av allmänfarlig sjukdom, ske utan kostnad för den enskilde, och enligt 18 § åligger det landstingskommunen att ombesörja kostnadsfri läkarundersökning och behandling i öppen vård vid fall av venerisk sjukdom eller misstanke därom. Enligt huvudregeln kan ej heller vårdavgift uttagas av den som erhåller sluten vård för behandling av allmänfarlig eller venerisk sjukdom. Landstingskommunens skyldighet att bestrida kostnaderna för sådan vård gäller dock endast i den mån de ej ersättes enligt den allmänna försäkringen (se 23 § 3 st SmittskL). Då särbestämmelsen blott avser patienter, som ej är sjukförsäkrade, torde den sakna större praktisk betydelse. Den särställning i avgiftshänseende, som SmittskL bygger på, sammanhänger med att dessa patientkategorier är skyldiga att — i samhällets intresse — söka vård på sjukhus och detta oavsett om de har möjlighet att erlägga vårdavgift eller ej.²⁴

En liknande typ av legal begränsning följer även av avgiftsbestämmelsen i 17 § HSjvL. Rätten att uttaga vårdavgifter av "*utförsäkrade*" pensionärer, som meddelas sjukhusvård, är nämligen inskränkt, såtillvida som denna patientkategori skall åtnjuta *avgiftsfri sjukhusvård de första sex dagarna vid varje vårdtillfälle*. Detta torde icke innebära att patienten — om han utförsäkras under pågående vårdperiod — för tid härefter skall åtnjuta sex avgiftsfria dagar, utan rätten härtill föreligger endast vid varje vårdtillfälle. Om vården däremot upphör, och om pensionären vid en senare tidpunkt inskrives och meddelas vård under ex.vis fem dagar, synes någon avgift härför ej kunna uttagas. Förhåller det sig i stället så, att patienten utskrivs resp inskrives i samband med överflyttning till annan sjukvårdsinrättning, tycks fråga snarare vara om pågående vård, varför någon rätt till avgiftsfri karenstid ej föreligger.

Då de sex avgiftsfria dagarna gått till ända, får för tid härefter uttagas vårdavgift, som kan differentieras med hänsyn till patientens betalningsförmåga.²⁵

24 Se Rahm s 134.

25 Härigenom göres avsteg från likställighetsprincipen. Frågan om hur den olikformiga avgiften skall bestämmas kommer därför att behandlas i kap VIII (6 §, E, 3).

6. Gatuhandelsavgifter

a) Bakgrund

I 2 § 1 st Ost för rikets städer stadgades att det å gata och andra allmänna platser än allmänna försäljningsplatser inte utan magistratens tillstånd fick bedrivas försäljning från stånd, bord el dyl eller så att den på stället framgående rörelsen hindrades eller uppehölls. Vid sidan av denna ur ordningssynpunkt påkallade tillståndsprövning hade landets kommuner — då företrädesvis städerna — ansett sig befogade att verkställa upplåtelse med nyttjanderätt av allmän plats och att betinga sig ersättning av personer, som i merkantilt syfte tog marken i anspråk, t ex för försäljningsändamål, reklampelare, automater eller liknande. Avgiftsplikten grundades antingen på avtal mellan parterna eller på ett villkor, som magistraten stipulerade i samband med meddelandet av tillstånd till gatuhandel enligt Ost. Förfarandet var tämligen frekvent och innefattade ett betydande tillskott till kommunernas inkomster (se prop 1957:157 s 12 ff). Befogenheten att ingå dylika nyttjanderättsavtal ansåg kommunerna kunna grundas på sin äganderätt till och den därmed förenade dispositionsrätten över marken.

Då frågan om avgifternas laglighet sedermera blev föremål för rättslig prövning, kom det dock att fastslås, att i vissa fall lagligt stöd saknades för avgiftsuttag. Rättsfallet *RA 1949 ref 10* gällde spörsmålet, huruvida stad ägde befogenhet att av den som erhållit tillstånd till tidningsförsäljning på viss allmän plats uttaga avgift för begagnandet av det för försäljningen erforderliga markutrymmet. Svaret blev nekande. (Se härtill Kaijser i SST 1952 s 193 ff, Jägerskiöld i FT 1952 s 218 ff och Hernmarck i FT 1949 s 92 ff. Om ett äldre rättsfall — *RA 1930 S 239* — vilket rörde uttag av avgift för uppställande av försäljningsautomat, se Strömberg i SST 1958 s 590.)

Sedan RegR:s avgörande blivit känt, kom den rättsliga grunden för kommunernas rätt att uttaga gatuhandelsavgifter att framstå som ytterst tveksam. Svenska stadsförbundet, som härvidlag hyste farhågor, avvaktade ej den fortsatta utvecklingen utan hemställde i juni 1949 hos KMt om lagstiftning angående rätten att idka försäljning på gata. I framställningen hänvisades till bl a, att ifrågavarande kommunala avgiftsrätt anslöt sig till gammal praxis från tiden före näringsfrihetsförordningen. (I doktrinen hade kommunernas rätt att mot avgift upplåta gatumark och andra allmänna platser motiverats på olika sätt; se t ex Sundberg, Kommunrätt 3 uppl s 404 ff och Welinder s 320.)

”Tidningsförsäljningsmålet” kom ej att bli det enda med denna utgång. I *NJA 1952 s 47* hade staden genom annons infordrat anbud på ensamrätten att inom staden försälja glass och varm korv. Det högsta av anbuden antogs och mellan drätselkammaren och anbudsgivaren träffades ett avtal, enligt vilket staden för försäljning av glass och korv upplät tio kvm gatumark på sex olika ställen inom stadsområdet. RR och HovR fann avgiften vara hänförlig till avgifterna å den allmänna rörelsen och som sådan kräva KMt:s fastställelse för att kunna uttagas. Då sådant tillstånd ej inhämtats enligt 74 § 1 mom LKS, kunde avtalet inte för staden grunda någon rätt till betalning. För HD:s resonemang synes frågan, huruvida avgifterna

kunde betraktas som avgifter å den allmänna rörelsen, ha varit av underordnad betydelse. Domstolen anförde, att någon författning eller något beslut, varigenom staden tillagts befogenhet att uttaga avgift för nyttjandet av platserna vid försäljning av ifrågavarande slag, ej förelåg. "Staden har ej heller — oavsett om dylik försäljning är att hänföra till allmänna rörelsen i den mening som avses i 74 § lagen om kommunalstyrelse i stad — lagligen kunnat genom avtal om upplåtelse av förevarande natur tillförbinda försäljaren att utgiva särskild ersättning därför."

Genom rättsfallen RÅ 1949 ref 10 och NJA 1952 s 47 slogs alltså fast att stad ej — vare sig genom avtal, direkt åliggande eller som villkor för ett tillstånd — ägde betinga sig avgifter för markupplåtelser på allmän plats för sådan gatuhandel som avsågs i 2 § Ost. Strömberg anser (i FT 1957 s 274), att anledningen till utgången i dessa fall sannolikt har varit, att stadens skyldighet att upplåta gata till allmänt begagnande medfört en inskränkning i stadens dispositionsrätt över gatumarken och en plikt att utan ersättning tåla markens allmänna begagnande. Samme förf. har i en tidigare artikel (FT 1955 s 46 ff) gjort gällande, att rättsfallen i fråga ej lade hinder i vägen för stad att sluta avtal om upplåtelse av gatumark till fasta kioskbyggnader och andra mera varaktiga anordningar, vilka föll utanför tillämpningsområdet för magistratens tillståndsbefogenhet enligt Ost. Ett sådant nyttjande kunde ej anses ingå i det allmänna begagnande som städerna var skyldiga att tåla.

Svenska stadsförbundets skrivelse till KMt med anledning av fallet RÅ 1949 ref 10 kom emellertid att ge resultat. Sedan åt en särskild utredningsman uppdragits att närmare utreda frågan om kommuns rätt att uttaga avgifter för nyttjande av upplåtna platser och en inom byggnadsstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen tillsatt parkeringsutredning avgett sitt förslag till kungörelse om kommunala parkeringsavgifter mm, genomfördes vid 1957 års riksdag lagstiftning i ämnet (prop 1957:157). Utredningsmannens lagförslag, som bl a innebar att kommun skulle ges rätt att med enskild person ingå privaträttsliga nyttjanderättsavtal, blev dock aldrig förverkligat utan i propositionen framlades ett väsentligen omarbetat lagförslag. LKAvg har en nära anknytning till AOSt, vilken likaledes trädde i kraft 1.1.1958.

Genom LKAvg skapades en klar rättslig grund för uttag av gatuhandelsavgifter. För lagens tillämplighet kräves emellertid att vissa förutsättningar är uppfyllda. Här om handlar den följande framställningen.

b) Förutsättningar för avgiftsuttag

För att kommunen skall kunna uttaga gatuhandelsavgifter kräves enligt 1 § 1 st LKAvg, *att* tillstånd skall ha lämnats att taga i anspråk plats som avses i 1 § AOSt, dvs allmän plats, *att* ianspråktagandet skett för något av de ändamål som omnämnes i 2 § i stadgan, *samt att* platsen i fråga står under kommunens förvaltning. Om samtliga dessa förutsättningar är upp-

fyllda, kan kommunen betinga sig vederlag för markupplåtelsen med stöd av LKAvg.

Begreppet (allmän) plats har i avgiftslagen samma innebörd som i AOST. Härmed förstås gata, torg, park och annan plats, som enligt fastställd stads- eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, för allmänheten tillgänglig del av hamnområde samt allmän väg ävensom annat område, som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsl (1 § 1 st AOST). Lagens bestämmelser om rätt till avgiftsuttag är därjämte tillämpliga på andra till allmänt begagnande upplåtna områden, som enligt föreskrifter i lokal ordningsstadga likställts med allmän plats och för vilka stadgats tillståndstvång enligt 2 § AOST.

Frågan om sambandet mellan tillståndsgivningen enligt AOST och kommunens rätt att för upplåtelsen uttaga avgift kommer att belysas nedan under 15, c), då det här rör sig om en situation, där beslut av statlig myndighet utgör en nödvändig förutsättning för rätten till avgiftsuttag. De sk upplåtelseändamålen kommer att beröras särskilt i det följande avsnittet (c). Den tredje förutsättningen för avgiftsuttag — att platsen skall förvaltas av kommunen — skall här ej närmare behandlas, men det kan nämnas, att rätten att uttaga avgift begränsas till att avse upplåtelser å sådana allmänna platser för vilka kommunen har att svara för underhåll och skötsel. Kommunen är sålunda förhindrad att betinga sig avgift med stöd av LKAvg för det fall att den allmänna platsen förvaltas av staten eller enskild person.²⁶ Det torde härvidlag förhålla sig så, att äganderättsförhållandena till marken saknar direkt betydelse. För ianspråktagande av sådan allmän plats som äges av enskild men förvaltas av kommunen synes därför avgift kunna uttagas.²⁷

c) Särskilt om upplåtelseändamålen

Allmänna platser får nyttjas av envar, dock endast för det ändamål för vilket de tillkommit. Ett brukande av allmän plats för ett ovidkommande ändamål eller på ett sätt som hindrar annan från att använda platsen är vis-

26 Se prop 1957:157 s 64.

27 Om det står klart, att förutsättningarna för avgiftsuttag är uppfyllda, kan avgiften differentieras, dvs uttagas med olika belopp av olika kategorier avgiftsskyldiga. De grunder efter vilka avgifterna sålunda må göras olikformiga kommer att behandlas i kap VIII, 6 §, D, 2.

serligen ej helt förbjudet men underkastat särskild tillståndsprövning enligt 2 § AOST. Då LKAvg talar om att tillstånd skall ha lämnats att taga i anspråk plats, som sägs i 2 § AOST, innebär detta, att tillståndet skall avse plats för upplag eller avstjälpning, försäljningsstånd, ställningar o dyl, således i första hand ett mera varaktigt utnyttjande av marken. Men författningstexten föreskriver tillståndstvång även för det fall att den allmänna platsen nyttjas på ett sätt som ej överensstämmer med det ändamål för vilket den upplåtits eller anvisats eller som ej är allmänt vedertaget. Tillståndsprövningen motiveras av hänsynen till den allmänna ordningen och har följaktligen anförtrotts polismyndigheten (se härtill nedan under 15, c).

Vilka typer av upplåtelser avser då LKAvg? I enumerationen av upplåtelseändamål nämnes till en början platsens nyttjande för upplag eller avstjälpning (2 § AOST). Av polismyndighet lämnade tillstånd för avstjälpning på allmän plats torde vara mindre vanliga, men under begreppet ryms ex.vis avstjälpning av sten, grus, snö eller is. Med uttrycket upplag avses uppläggande av byggnadsmaterial, ved, varor och annat skrymmande gods. Om marken tages i anspråk endast tillfälligt, såsom vid oljeleverans till fastighet, erfordras ej tillstånd.²⁸

Den vanligast förekommande kategorien av upplåtelser, vilken också har den utan tvekan största praktiska betydelsen, gäller försäljningsstånd, ställningar och liknande. Av förarbetena till AOST framgår att bestämmelsen om tillståndstvång ej gäller ett temporärt ianspråktagande av en del av allmän platsmark utan endast ett mera varaktigt nyttjande.²⁹ Det förutsättes också, att tillstånd stundom kräves — förutom av polismyndigheten — även av kommunal nämnd, t ex byggnadsnämnd (byggnadslov). Beträffande upplåtelser av mark för uppställande av försäljningsstånd omfattar alltså tillståndskravet såväl stationära kioskbyggnader — för vilka dessutom kräves byggnadslov — som enklare lätt borttagbara stånd.³⁰ Rent ambulerande handel, varigenom marken ej direkt tages i anspråk, faller däremot utanför tillämpningsområdet för 2 § AOST och därmed också för avgiftslagen. Dylik kringföringshandel kan dock underkastas särskilt tillståndstvång genom reglering i lokala ordningsföreskrifter.

För kringföringshandeln som sådan erfordras i princip tillstånd enligt lagen (1975:985) om tillfällig handel. Med tillfällig handel förstås (1 §) att någon yrkes-

28 Se Persson s 27 f. Jfr JO 1960 s 396.

29 Prop 1956:143 s 81 ff.

30 Se Strömberg i FT 1957 s 274.

mässigt salubjuder medförda varor på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe eller under kringföring. Tillståndsgivningen, som anförtrotts LSt (5 §), tar direkt sikte på saluförandet — utomhushandeln — som försäljningsföreteelse och får ej sammanblandas med den tillståndsgivning som enligt 2 § AOSt tillkommer polismyndighet och som motiverats av ordningsskäl då allmän platsmark ianspråktagas för t ex försäljningsändamål.

För att annan anordning än försäljningsstånd skall omfattas av tillståndskravet bör krävas att den är ägnad eller användes för försäljningsverksamhet och uppställs på sådant sätt, att den kan tänkas utgöra hinder för framgående trafik på platsen eller verka ordningsstörande. Varje anordning av detta slag som ställs upp för ett mera varaktigt bruk omfattas därför av tillståndstvånget. Detta gäller även beträffande flyttbara anordningar, som regelbundet uppställs på ett och samma ställe inom den allmänna platsen. Tillstånd kräves däremot ej — ”åtminstone när fråga är om en större allmän plats” — ”om anordningen visserligen regelbundet ställs upp på platsen men flyttas inom denna, så att ett visst försäljningsställe ej kan anses ha blivit utvalt”; se *NJA 1975 s 563*. Jfr *SvJT 1977 ref s 14*.

Med ställningar förstås i första hand byggnadsställningar men hit bör även hänföras ex.vis soffor och cykelställ. Att för sådana ”ställningar” har föreskrivits tillståndstvång behöver ej nödvändigtvis innebära att anordningarna skall avgiftsbeläggas, då dessa varken nämnvärt inkräktar på markens allmänna begagnande eller föranleder några direkta kostnader för kommunen.³¹

Vad härefter angår skyltar och försäljningsautomater på allmän plats torde särskild vikt böra läggas vid om dessa på ett hindrande sätt inkräktar på den allmänna platsen eller vållar olägenhet ur ordningssynpunkt.³² I regel placeras skyltar och automater så, att något direkt hinder för gång- eller fordonstrafiken ej föreligger. Vid sådant förhållande kräves ej polismyndighets tillstånd för ianspråktagandet. Automater och skyltskåp av större storlek omfattas däremot av tillståndskravet, om de på ett hindrande sätt skjuter ut över gångbanan. I detta senare fall grundar tillståndet en omedelbar rätt för kommunen att — om taxa finnes enligt 1 § LKAvg — betinga sig vederlag för markens ianspråktagande. Kravet på tillstånd förutsätter dock, att fråga är om ett ianspråktagande av utrymme på eller ovanför den allmänna platsen. Tillstånd kräves ej då anordningen an-

31 Strömberg i SST 1958 s 597.

32 Persson s 27.

bringas på plats, som angränsar till den allmänna platsen, t ex i en port.³³

I övriga fall, där allmän plats nyttjas, råder ej tillståndstvång, om det gäller sådant nyttjande av allmän plats som kan sägas vara allmänt vedertaget. Så bör vara fallet med juldekorationer och liknande anordningar som spännes över gatorna. För sådana i lufrummet över gata permanenta reklamanordningar, vilka kan sägas gå utöver det sedvanliga, måste man dock kräva tillstånd.³⁴

7. Torgavgifter

Så småningom skulle tillämpningsområdet för bestämmelserna om avgifterna å den allmänna rörelsen på så sätt utvidgas, att det även kom att omfatta en helt ny avgiftskategori, nämligen avgifter för begagnande av torgplats. (Se *RA 1928 S 239* och *1929 ref 52*.) Föreskrifter om kommunernas rätt att uttaga torgavgifter kom att upptagas i LKAvg i samband med 1972 års lagändringar.³⁵

Enligt 2 § 1 st AOST äger bestämmelserna om tillståndstvång för ianspråktagande av allmän plats för försäljningsändamål ej tillämpning beträffande salutorg och liknande plats som är upplåten till allmän försäljningsplats, och enligt 1 § 1 st LKAvg förutsätter rätten att uttaga torgavgift, att platsen i fråga ”i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats”.

När det gäller salutorg och andra därmed jämförbara försäljningsplatser kräves således ej polismyndighets tillstånd utan kommunen har sedan länge ansetts äga fullständig frihet att — med stöd av sin förordningsmakt — själv avgöra huruvida torghandel skall finnas inom kommunområdet. Uppfattningen kommer till uttryck bl a i den utredning som föregick AOST; något bemyndigande för fullmäktige att besluta om vissa allmänna platser upplåtande till försäljningsplatser upptogs ej i förslaget, då kommunernas befogenheter och skyldigheter härutinnan redan ansågs reglerade i kommunal- och byggnadslagstiftningen.³⁶

I praktiken upplåtes platser för torghandel vanligen på det sättet, att

33 Ibid.

34 Strömberg i SST 1958 s 597.

35 Prop 1972:12.

36 SOU 1954:37 s 49.

torg eller annan allmän plats i lokal ordningsstadga förklaras utgöra allmän försäljningsplats, varefter de närmare detaljföreskrifterna om torghandeln ges i särskild torghandelsstadga.³⁷ Har sådan upplåtelse skett, kan kommunen uttaga avgift för torghandeln med stöd av LKAvg. Upplåtelse av allmänna platser för torghandel är dock en rent kommunal angelägenhet och något hinder mot att kommunen underlåter att verkställa dylik upplåtelse föreligger ej. Saluplatserna blir i så fall att betrakta som allmän plats i 2 § AOST:s mening, varför ett nyttjande av marken kräver polismyndighetens tillstånd. Har sådant tillstånd ej lämnats, är kommunen förhindrad att uttaga avgift med stöd av LKAvg. Någon upplåtelse har då ej kommit till stånd (jfr nedan under 15, c).

8. Parkeringsavgifter

Genom några avgöranden under 1930-talet fastslogs att till avgifterna å den allmänna rörelsen även hörde en i princip ny avgiftskategori, nämligen parkeringsavgifter (se NJA 1931 s 686 m fl ovan under 1). Till skillnad från torgavgifterna anslöt sig dessa avgifter på ett mera naturligt sätt till de avgifter för diverse trafikprestationer, som uppräknades i 1862 års kommunalförfattningar. Kommunernas rätt att avgiftsbelägga korttidsparkering är sedan 1957 reglerad i 2 § 1 st LKAvg. De legala förutsättningarna för avgiftsuttag skall i korthet behandlas nedan under a). I det därpå följande avsnittet (b) skall den frågan uppmärksammas, huruvida LKAvg är tillämplig då kommun uttager avgift för allmän parkering och för boendeparkering på obebyggd tomtmark.

a) Avgifter för korttidsparkering

För rätt att under begränsad tid begagna av kommun för allmän parkering upplåten plats å gata, torg eller annan allmän plats får kommunen enligt 2 § 1 st LKAvg — där så finnes påkallat för trafikens ordnande — uttaga

37 Jfr kommunförbundets förslag till lokal ordningsstadga — cirk 24/1970 — 2 § 3 mom. Jfr t ex *RÅ 1966 I 86*. Se beträffande torghandelsstadgor även Åström i SST 1952 s 347 ff.

avgift med belopp som erfordras för att tillgodose sagda ändamål. Rätten att uttaga avgift förutsätter sålunda, att det rör sig om *tidsbegränsad parkering* — s k korttidsparkering — och att *avgiftsuttaget* verkligen är *påkallat för trafikens ordnande*. Vidare kräves att den allmänna *platsen upplåtits för allmän parkering*; den skall m a o ha anvisats för parkering av fordon eller visst slag av fordon.³⁸

Tidsbegränsad parkering har tillkommit för att öka omsättningen av fordon och bereda så många bilister som möjligt tillfälle att utnyttja efter sökta parkeringsplatser, och rätten till avgiftsuttag utgör ett hjälp- och styrmedel för att uppnå detta mål. Syftet med parkeringsavgifterna — att dessa skall vara nödvändiga ur trafikregleringssynpunkt — måste dock alltid vara för handen. Detta innebär, att ekonomiska vinningssynpunkter ej får läggas på avgiftsfrågan; det är således icke tillåtet att uttaga eller höja parkeringsavgifter enbart av den anledningen, att kommunen önskar stärka sin ekonomi. Härav följer, att det ingalunda alltid är säkert, att all parkering inom kommunområdet kan avgiftsbeläggas. Är läget sådant, att man kan tillåta parkering under obegränsad eller mycket lång tid, finnes icke något behov av att öka omsättningen av fordon på platsen. Avgiftsbestämmelsen i 2 § 1 st LKAvg är då icke tillämplig.³⁹

b) Avgift för allmän parkering och för boendeparkering på obebyggd tomtmark

I förarbetena till LKAvg synes man ha förutsatt, att begreppen ”gata, torg eller annan allmän plats” i 2 § LKAvg skulle ha samma betydelse som motsvarande begrepp i byggnadslagstiftningen. Härigenom försummade man att ägna uppmärksamhet åt den situation som uppstår då kommun för *allmän parkering* upplåter obebyggd tomtmark, till vilken den är ägare eller nyttjare. Med allmän plats förstås enligt 1 § AOST även område, som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsl. Begreppet allmän

38 Enligt en särskild bestämmelse i 5 § LKAvg kan dock regeringen ge kommuner rätt att bedriva olika typer av försöksverksamhet — bl a boendeparkering på gatumark — som innebär avvikelse från föreskrifterna i 2 § 1 st. Då vissa trafikanter härigenom särbehandlas i förhållande till andra, kommer dessa fall att behandlas i kap VIII (6 §, D, 3, b).

39 Se prop 1957:157 s 59 och Persson s 212.

plats i 2 § LKAvg måste antagas korrespondera med motsvarande begrepp i AOST, och om marken upplåtits för eller eljest nyttjas för "trafik", aktualiseras frågan om kommunens rätt att för upplåtelsen uttaga avgift med stöd av LKAvg.

Parkeringskommittén framhöll, att kommunala trafikreglerande myndigheter i praktiken hade gett uttrycket allmän plats i 2 § LKAvg en vidsträckt innebörd och att områden, som i vägtrafiklagstiftningens bemärkelse var att betrakta som allmän plats men över vilka kommunen förfogade på civilrättslig grund, ex.vis kommunägda rivningstomter, sjukhus och hamnområden, ej sällan hade avgiftsbelagts genom bestämmelser i lokala trafikföreskrifter.⁴⁰ Uppfattas begreppet allmän plats i LKAvg på sätt som i praktiken skett, och anses platsen vara upplåten till eller eljest nyttjad för allmän samfärd, blir konsekvensen, att kommunen är förhindrad att på privaträttslig grund erhålla gottgörelse för upplåtelsen; kommunen underkastas i stället regleringen i 2 § LKAvg.⁴¹ Om det senare rekvisitet ej skulle vara uppfyllt — om platsen icke skulle anses trafikerad — uteslutes tillämpning av LKAvg. Vid sådant förhållande får kommunen i dess egenskap av ägare till eller nyttjare av marken anses berättigad till ersättning på civilrättslig väg.

Om annan än kommun upplåter honom tillhörig eller disponerad mark för allmän parkering aktualiseras ej stadgandet i 2 § LKAvg, vilket uteslutande avser korttidsparkering på av kommun upplåten allmän plats. Markägaren eller nyttjaren är följaktligen oförhindrad att av den som ianspråktagar platsen betinga sig ersättning genom privaträttslig överenskommelse (se Ragnemalm s 62). Den omständigheten, att det upplåtna området utgör sådan allmän plats för vilken lokala trafikföreskrifter kan utfärdas, medför inga inskränkningar i markägarrens befogenheter att civilrättsligt disponera över området (NJA 1958 s 177). För den händelse trafikföreskrifter utfärdats och dessa ej överensstämmer med av markägaren givna bestämmelser, får emellertid de förra antagas äga företräde. (Jfr SOU 1968:18 s 288, 315.)

En särskild fråga rör rätten till ersättning för det fall att kommunen för *boendeparkering* upplåter utrymme på obebyggd tomtmark som, t ex genom gångtrafik, anses nyttjad för allmän samfärd. En tillämpning av 2 § AOST och därmed också LKAvg synes ej möjlig. Även om tomtmarken utgör allmän plats — är upplåten till eller eljest nyttjas för allmän sam-

40 SOU 1968:18 s 294, 312, 420. — Begreppet "allmän plats" i vägtrafiklagstiftningen är vidare än motsvarande begrepp i AOST och knyter närmast an till det straffrättsliga begreppet allmän plats (se bet: s 287).

41 Se Ragnemalm s 61 f. Jfr Strömberg i FT 1957 s 277.

färdsel — torde detta icke hindra kommunerna att sluta upplåtelseavtal med nyttjarna och därvid överenskomma om ersättning. Westman⁴² och parkeringskommittén⁴³ tycks ha utgått från att sådan markdisposition kräver tillstånd av polismyndigheten enligt 2 § AOST. Upplåtelse av utrymme för boendeparkering på obebyggd tomtmark, som för tillfället nyttjas för t ex gångtrafik, torde dock icke innefatta en sådan förändring av den allmänna platsens nyttjande som avses i 2 § AOST, och det är ej heller, som då det gäller områden vilka i stadsplan utlagts som t ex gatumark eller parkmark, fråga om att göra avsteg från en fastställd ändamålsbestämning.⁴⁴ I konsekvens härmed fordras ej heller tillstånd då staten eller enskild markägare — oavsett platsens karaktär av allmän — upplåter mark för boendeparkering. Markägaren bör vara oförhindrad att med nyttjarna sluta privaträttsliga avtal och därvid betinga sig ersättning.

9. Va-avgifter

a) Inledning

Genom VAL beredes huvudmannen möjligheter att uttaga avgifter för att täcka sina kostnader för vad som i lagen benämnes ”allmän va-anläggning”. En avgörande förutsättning för rätten till avgiftsuttag är följaktligen, att den prestation för vilken avgift skall uttagas är att hänföra till sådan verksamhet beträffande vilken VAL är tillämplig (se nedan under b). I 9—10 §§ VAL finnes sedan bestämmelser om huvudmannens rätt att uttaga avgifter. För att fastighetsägarna skall kunna åläggas bidragsplikt måste enligt förevarande lagrum vissa grundläggande förutsättningar vara uppfyllda.⁴⁵ Härom handlar framställningen nedan under c)—d). I enlighet med lagens distinktion kommer frågan om rätten till avgiftsuttag att behandlas först med avseende på bebyggda och härafter med avseende på obebyggda fastigheter.

42 SOU 1968:18 s 509.

43 Bet. s 365.

44 Ragnemalm s 69.

45 Annorlunda är däremot situationen, då huvudmannen på ett senare stadium önskar uttaga avgift för t ex nybebyggelse eller bebyggelsesanering. Frågan, huruvida ytterligare engångsavgift kan uttagas i sådana fall, får bedömas mot bakgrund av regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter ”nyttan”; se härom kap VIII, 6 §, G, 2, f).

b) Allmän va-anläggning

Med allmän vatten- och avloppsanläggning ("*allmän va-anläggning*") förstås anläggning, som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp och som drives av kommun eller, om den drives av annan, av LSt förklarats för allmän (1 § 1 st VAL). Den som driver allmän va-anläggning är anläggningens huvudman. (Den omständigheten, att en enskild anläggning förklarats för allmän, innebär givetvis icke att huvudmannens beslut om taxa kan angripas med kommunalbesvär; se härtill t ex Westman i FT 1958 s 239.)

Va-anläggningen skall primärt tillgodose hushållens normala behov av vattenförsörjning och avlopp. I uttrycket "annan bebyggelse" ligger emellertid att till vattenförsörjning även hänföres anskaffande och framledande av vatten för industri- och hantverksändamål. Stora avnämare, ex.vis industriföretag, kan dock ej göra anspråk på att huvudmannen skall tillhandahålla vatten i sådan mängd. Omfattande vattenleveranser för industriändamål är därför snarast att anse som en sedvanlig affärstransaktion. Begreppet "avlopp" får tolkas i anslutning till reglerna i VL och MskL. (Se Bouvin—Hedman s 74 f.)

Det vanligast förekommande är, att huvudmannen utför anläggningen så, att den tillgodoser försörjning av såväl vatten som avlopp. VAL är dock tillämplig även i fråga om anläggning, som är avsedd för ettdera av dessa ändamål.

Det bör även nämnas, att om vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse behöver ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till hälsoskyddet, så är kommunen enligt 2 § VAL skyldig att sörja för eller tillse, att allmän va-anläggning kommer till stånd; se t ex RRR R 75 2:18, där kommunen ålades att sörja för inrättandet av allmän va-anläggning inom ett bostadsområde. LSt äger att vid vite ålägga kommunen att fullgöra denna skyldighet. Av det förhållandet, att skyldigheten att inrätta allmän va-anläggning knyter an till hälsoskyddets behov, följer, att stadgandet ej kan åberopas till stöd för ett åläggande att inrätta va-anläggning för att tillgodose t ex industriella behov. Ett aktualiserande av kommunens skyldighet förutsätter vidare att va-frågorna behöver ordnas "i ett större sammanhang". Häri ligger att ett från allmän hälsoskyddssynpunkt påkallat ingripande ej får avse ett fåtal fastigheter (se härtill prop 1955:121 s 61). Kommunens lagfästa ansvar innebär ej att kommunen själv är tvungen att utföra och driva anläggningen. Om frågan på annat sätt kan lösas tillfredsställande, ex.vis genom s k gemensamhetsanläggningar, har kommunen fullgjort sin lagstadgade plikt. Skyldigheten kan fullgöras även genom anslutning till annan kommuns va-anläggning (se RÅ 1964 I 101).

Som inledningsvis påpekats förutsätter rätten till avgiftsuttag, att den av kommunen bedrivna *verksamheten* är av sådant slag som avses i 1 § 1 st VAL. I praktiken torde mera sällan någon tvekan råda om att det rör sig om *en allmän va-anläggning i lagens bemärkelse*, men det finnes exempel på att kommunens anspråk på avgift ogillats, eftersom verksamheten i fråga befunnits falla utanför regleringen i VAL. Ett belysande rättsfall är följande.

I *BVA 11/75* låg fastigheten, som var bebyggd med ett mindre bostadshus samt ett uthus, inom verksamhetsområdet för kommunens allmänna va-anläggning och var ansluten till anläggningen såvitt gällde renvatten och spillvattenavlopp. Sedan kommunen påfört fastighetsägaren avgift för bl a dagvattenavledning från fastigheten, väckte denne talan hos va-nämnden och yrkade att få fastställt, att han icke var skyldig att erlægga avgift, då laga grund saknades för avgiftsuttag. Efter att ha redogjort för vad som i VAL avses med "allmän va-anläggning", konstaterade va-nämnden, att anläggningen otvivelaktigt var att betrakta som allmän va-anläggning till den del den hade till ändamål att bereda vattenförsörjning och avleda spillvatten. Nämnden fortsatte: "Av grunderna för 1 § va-lagen jämfört med 8 kap 1 § vattenlagen (1918:423) följer emellertid att verksamheten, såvitt den består i att avleda dagvatten från fastigheter och annan mark inom villaområdet — vilket ej omfattas av stadsplan eller byggnadsplan — inte är att hänföra till sådan verksamhet, beträffande vilken va-lagen äger tillämpning." Så länge planläggning genom stads- eller byggnadsplan saknades, förelåg ingen på VAL:s bestämmelser grundad skyldighet för fastighetsägaren att betala avgifter till kommunen för dagvattenavledning.

c) Bebyggda fastigheter

Enligt 9 § 1 st VAL skall ägare av "fastighet inom allmän va-anläggnings verksamhetsområde" betala avgifter till huvudmannen, "om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp samt behovet ej kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen".

Som en första förutsättning för avgiftsuttag gäller sålunda, att *fastigheten är belägen inom va-anläggningens verksamhetsområde*.⁴⁶ Till belys-

- 46 Mutatis mutandis gäller att fastighetsägaren ej kan göra gällande bruks- eller anslutningsrätt till allmän va-anläggning, om fastigheten ligger utanför det fastställda verksamhetsområdet (8 § VAL); se t ex *BVA 14/72* och *11/74*. Jfr *RÅ 1969 C 240*. Är förutsättningarna för bruksrätt uppfyllda, och har fastighetsägaren gjort framställning om anslutning, kan huvudmannen ej avvärja ett dylikt krav genom att så inskränka verksamhetsområdets vidd, att fastigheten härigenom uteslutes. Situationen var aktuell i rättsfallet *RÅ 1978 Ab 112*, där klaganden hade påkallat rätt att bruka anläggningen innan det klandrade beslutet fattades. Beslutet att utesluta klagandens fastighet ansågs ha haft till syfte att avvärja kravet på anslutning och befanns strida mot VAL. En kommun har även ansetts sakna rätt att så fastställa gränserna för verksamhetsområdet, att en fastighet, vilken redan faktiskt betjänades av anläggningen, ej kom att ingå i verksamhetsområdet; se *BVA 9/79*.

ning härav kan pekats på rättsfallet *BVA 45/75*, där en fastighetsägare yrkade att få fastställt, att han ej var skyldig att bidra till kostnaderna för kommunens allmänna va-anläggning. Va-nämnden biföll fastighetsägarens talan, då det "ostridigt" förhöll sig så, att fastigheten i fråga var belägen utanför va-anläggningens verksamhetsområde.

Med allmän va-anläggnings *verksamhetsområde* förstås det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen (4 § 1 st VAL). Verksamhetsområdet, som skall vara fastställt till sina gränser och som vanligtvis brukar återges på karta, är m a o det område som skall betjänas av anläggningen. Enligt 4 § 2 st VAL får det ej omfatta endast vissa av de fastigheter som ingår i sådan samfällighet för va-frågor som bildats i särskild ordning (t ex avloppssamfällighet enligt 8 kap VL; se härtill prop 1970:118 s 122). Enligt 5 § VAL är det huvudmannen som bestämmer det lokala verksamhetsområdet, och fastighetsägarna saknar möjligheter att hos LSt påkalla prövning av verksamhetsområdets vidd. Anledningen härtill är det nära samband som råder mellan frågor rörande allmän va-anläggnings verksamhetsområde och andra kommunala planeringsfrågor. Fastighetsägarnas intressen har ansetts tillgodosedda genom möjligheten att besvärsvägen angripa kommunens beslut (se härtill Bouvin—Hedman s 82 f). Vidare gäller att verksamhetsområdet för en allmän vattenanläggning ej nödvändigtvis behöver sammanfalla med verksamhetsområdet för en allmän avloppsanläggning (se Bouvin—Hedman s 83 och Bjerkén s 8). Det torde emellertid ej sällan vara praktiskt omöjligt att särskilja anläggningarna. Ett belysande exempel härpå utgör rättsfallet *RÅ 1963 I 38*, där det antogs, att ordnandet av vattenförsörjning genom en kommunal anläggning utan samtidigt ordnande av gemensamt avlopp skulle komma att medföra avsevärd risk för uppkomsten av sanitära olägenheter. Om en fastighet, som är belägen utanför verksamhetsområdet, med kommunens tillstånd anslutes till va-anläggningen, torde verksamhetsområdet härigenom i regel anses ha utvidgats till att omfatta fastigheten; se *RÅ 1969 ref 59* (jfr *RÅ 1968 S 54*).

För huvudmannens rätt att uttaga avgifter är det emellertid ej tillräckligt, att fastigheten är belägen inom verksamhetsområdet, utan en ytterligare förutsättning för avgiftsuttag är, att *fastigheten har behov av anordningar för vattenförsörjning och avlopp*. Att huvudmannen är förhindrad att uttaga avgift med stöd av VAL, om sådant behov saknas, kommer till klart uttryck i rättsfallet *BVA 65/81*, där en fastighet med egen vattenanläggning ansågs sakna behov av anslutning till den allmänna vattenanläggningen. Va-nämnden slog fast, att det ej föreligger någon skyldighet för fastighetsägare att på va-rättslig grund erlägga avgift för renvatten när fastigheten inte har behov av kommunalt renvatten.

Behovet av anslutning skall bedömas efter objektiva grunder och i princip baseras på den enskilda fastighetens *aktuella behov* av va-anordningar; beaktas skall alltså sådana omständigheter som fastighetens belägen-

het och användningssätt. (Se t ex rättsfallet *BVA 4/72.*) Vid denna behovsprövning saknar fastighetsägarens egen uppfattning om behovet i och för sig betydelse, något som hänger samman med att bedömningen primärt skall avse frågan, huruvida sanitär olägenhet uppkommer till följd av att fastigheten ej anslutes till anläggningen.⁴⁷ (Jfr t ex *RÅ 1963 I 25* och *1964 ref II.*) När fråga varit om fall, där på fastigheten visserligen funnits viss bebyggelse (sommarestugor), men där gällande planbestämmelser medgivit en mera omfattande byggnadsrätt (rätt att bebygga fastigheten med bostadshus), har dock va-nämnden företagit en mera *långsiktig bedömning* av fastighetens behov av va-anordningar. Ett illustrativt exempel härpå utgör följande rättsfall.

I *BVA 23/73* var den aktuella fastigheten bebyggd med en sommarstuga och ett mindre uthus. Fastigheten var belägen inom byggnadsplanlagt område och fick bebyggas med bostadshus, som kunde utnyttjas för helårsbosättning. Området var tätt bebyggt och särskilt under sommartid tätt befolkat. Enligt va-nämnden kunde det icke anses förenligt med de anspråk på hygienisk standard, som måste upprätthållas inom ett sådant område, att fastighetens va-behov tillgodosågs genom anordningar av det slag varom fråga var (s k infiltrationsbrunn för spillvatten). ”Särskilt när, såsom i förevarande fall, fråga är om att bedöma fastighetens va-behov på litet längre sikt framstår det också som uppenbart att en anslutning till kommunens va-nät från såväl sanitär synpunkt som trevnads- och bekvämlighetssynpunkter erbjuder fördelar som mer än väl uppväger kostnaderna för anslutning. På grund härav . . . finner va-nämnden att E. inte kan und-

47 Fastighetsägaren har tillerkänts en direkt på VAL grundad bruksrätt (se 8 § och föregående not). Lagen saknar däremot — liksom föregångaren VAL 55 — regel om skyldighet eller tvång för fastighetsägaren att verkställa vad som kan benämnas faktisk anslutning. Frågan, huruvida faktisk anslutning är nödvändig för att ex.vis förebygga uppkomsten av sanitära olägenheter, får bedömas utifrån miljö- och hälsoskyddslagstiftningens regelsystem (se prop 1970:118 s 98). Det ankommer sålunda på miljö- och hälsoskyddsnämnden att avgöra huruvida faktisk anslutning av fastigheten till va-nätet är erforderlig. (Se *RÅ 1964 ref II* och Strömberg i *FT 1965 s 31*. Jfr *RÅ 1963 I 25* och *1969 S 354*.) Nämnden prövar likaså frågan om fastighetsägare — sedan allmän va-anläggning tillkommit — fortsättningsvis skall få bruka egen anläggning (se t ex *BVA 45/75*). Anslutningstvång synes i vissa fall kunna komma i fråga även beträffande fastigheter, som är belägna utanför verksamhetsområdet (se Florén s 55 f).

gå avgiftsskyldighet vare sig beträffande renvattenanläggningen eller beträffande anläggningen för spillvattenavlopp.” (Se även *BVA 24/73*.)

Också i målet *BVA 6/75* bedömdes fastighetens behov av anordningar för avlopp som om fastigheten var bebyggd i enlighet med gällande byggnadsplan, trots att fastighetsägaren icke utnyttjat medgiven byggnadsrätt (jfr 9 § 1 st 2 p VAL och nedan under d). I detta fall fanns på fastigheten ”en oansenlig sommarstuga”, men byggnadsplanen medgav, att fastigheten bebyggdes med ett bostadshus.

Påpekas bör att fastighetsägaren är skyldig att utge avgift blott för det ändamål för vilket va-anläggningen ianspråktoes. Även om det torde bli alltmer sällsynt behöver alltså fastighetens behov ej omfatta både vattenförsörjning och avlopp.⁴⁸

Även om fastigheten är belägen inom verksamhetsområdet, och även om den är i behov av va-anordningar, är det ändock tänkbart att huvudmannen är förhindrad att uttaga avgift. Som en tredje förutsättning för rätten till avgiftsuttag gäller nämligen, att *behovet ej kan med större fördel tillgodoses på annat sätt* än genom anslutning till va-anläggningen. I ovan nämnda *BVA 6/75* slog va-nämnden fast att fastigheten, som var belägen inom verksamhetsområdet, hade behov av avloppsanordningar. Med hänsyn till fastighetens belägenhet och karaktären av omgivande bebyggelse var det enligt nämnden ”uppenbart” att detta behov inte kunde med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna anläggningen. Härmed var samtliga legala förutsättningar för avgiftsuttag uppfyllda. I ett annat rättsfall — *VÖDDT 7/74* — anförde fastighetsägarna som grund för sin talan, att deras fastigheters avloppsbehov med större fördel tillgodosågs genom befintliga egna anordningar än genom kommunens anläggning. Utgången blev dock densamma som i föregående mål.

Uttrycket ”större fördel” etc korresponderar med det likalydande uttrycket i 8 § VAL och innebär i detta sammanhang ett krav på fastighetsägaren att visa, att fastighetens behov av va-anordningar med större fördel kan tillgodoses på annat sätt, t ex genom eget avloppssystem eller egen vattentäkt. Att det ankommer på fastighetsägaren att styrka riktigheten i påståendet — att bevisbördan härför åvilar denne — bör följa direkt av lagregelns konstruktion med avgiftsskyldighet som huvudregel och avgiftsbefrielse som undantagsfall. Bevisbördeprincipen upprätthålles också i rättspraxis. Här må blott omnämnas rättsfallen *BVA 44/79*, där det ej

48 Se Bouvin—Hedman s 104.

ansågs visat, att viss fritidsfastighet inom allmän va-anläggnings verksamhetsområde med större fördel kunde tillgodose sitt behov av avloppsanordning på annat sätt än genom den allmänna anläggningen, och BVA 13/75, där va-nämnden särskilt uttalade, att det ankommer på fastighetsägaren att styrka sitt påstående. (Se även RA 1964 ref II.)

d) Obebyggda fastigheter

Skyldigheten att erlagga avgift även för obebyggd fastighet infördes först i och med tillkomsten av VAL. Dessförinnan hade avgift ej kunnat uttagas förrän fastighetsägaren bebyggde fastigheten. VAL kan i denna del sägas bygga på en presumtion om att obebyggd fastighet under vissa förutsättningar skall anses ha behov av va-anordningar. För obebyggd fastighet, "som enligt stadsplan eller byggnadsplan är avsedd för bebyggande", skall nämligen, "om ej särskilda skäl föranleder annat, behovet av anordningar för vattenförsörjning och avlopp bedömas som om fastigheten vore bebyggd enligt planen" (9 § 1 st 2 p VAL).

Bedömningen av *behovet av va-anordningar* skall alltså ske utifrån den byggnadsrätt som gällande planbestämmelser medger. (Detsamma gäller även i fall, där å fastigheten finnes viss bebyggelse men fastighetsägaren ej till fullo utnyttjat byggnadsrätten; se ovan under c.) Skulle det förhålla sig så, att behov av va-anordningar saknas, eller att det föreligger ett behov men detta med större fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna va-anläggningen, föreligger ej någon rätt till avgiftsuttag. Så t ex måste fastigheter, vilka ej skall bebyggas enligt planen, anses helt sakna behov av va-anordningar.

En ytterligare legal förutsättning för rätten att uttaga avgift är, att *fastigheten är belägen inom område som omfattas av stads- eller byggnadsplan*. "För obebyggda fastigheter utanför sådana områden men inom verksamhetsområdet kan avgiftsskyldighet inte göras gällande."⁴⁹

Givet är att det i vissa lägen kan förefalla obilligt att uttaga avgifter av ägare till obebyggd fastighet. Synpunkten tillgodoses genom det nämnda förbehållet, att regeln om avgiftsskyldighet skall gälla, *om ej särskilda skäl föranleder annat*. Vilka särskilda skäl som kan föranleda att fastigheten ej

49 Prop 1975/76:149 s 66 (ang bestämmelsen i dåvarande 9 § FjvL).

skall anses ha samma behov av anläggningen som om den vore bebyggd enligt planen och därmed motivera ett undantag från bidragsskyldigheten blir beroende av omständigheterna. Va-utredningen anförde härom följande:⁵⁰

”Är tillgången på mark, som är avsedd för enskild bebyggelse, så stor att det kan bedömas dröja flera år innan all mark tagits i anspråk, bör detta i rimlig utsträckning vara skäl för undantag. Om det underlåtna byggandet kan tillskrivas åtgärd eller bristande aktivitet från myndighets eller kommunens sida, t.ex. byggnadsförbud eller långvarigt dröjsmål med att åstadkomma behövliga anordningar, kan detta befria från bidragsskyldighet. Om i stället fastighetsägaren underlåtit att bebygga fastigheten utan att faktiskt eller rättsligt hinder förelegat, bör han normalt vara skyldig att betala. Vill fastighetsägaren icke själv bebygga fastigheten och väntar han för att tillgodogöra sig markvärdestegring med att försälja den till annan, är det enligt utredningens mening särskilt befogat att han betalar va-avgift.” (Se även prop 1970:118 s 38, 101 och 1975/76:149 s 65 f.)

Om fastighetsägaren är faktiskt eller rättsligt hindrad att bebygga sin fastighet — framför allt till följd av åtgärder som kan tillskrivas kommunen — är huvudmannen alltså förhindrad att uttaga avgift.⁵¹

Utöver vad som följer av 9 § VAL har huvudmannen rätt att av ägare till sådan fastighet inom stadsplan eller byggnadsplan som är avsedd för bebyggande taga ut avgift för avledande genom anläggningen av vatten från gata, väg eller annan allmän plats (”ytvatten”) inom planområdet (10 § 1 st VAL).

Huvudmannen kan följaktligen betinga sig avgift med stöd av sistnämnda lagrum, om *fastigheten är belägen inom stads- eller byggnadsplanlagt område*, och om den är *avsedd för bebyggande*. Ligger fastigheten utanför sådant planområde, kan sålunda någon avgift ej uttagas, och detta även om fastigheten skulle vara belägen inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde. I dessa hänseenden föreligger korrespondens med vad som gäller enligt 9 §. De övriga legala begränsningar i rätten till avgiftsuttag, varom talas i 9 §, är dock icke tillämpliga när huvudmannen uttager avgift med stöd av 10 §. Även om en fastighetsägare, vars fas-

50 SOU 1967:65 s 177.

51 Om det står klart, att de legala förutsättningarna för avgiftsuttag är uppfyllda, inställer sig frågan, huruvida samma avgift kan uttagas av ägare till obebyggd fastighet som av ägare till bebyggd sådan. Denna fråga, som är ett likställighetsspörsmål, kommer att behandlas i kap VIII, 6 §, G, 2, e) och 3, b).

tighet är belägen inom område med stads- eller byggnadsplan, anses kunna med större fördel tillgodose sina va-frågor på annat sätt än genom den allmänna va-anläggningen, blir han ändå skyldig att betala avgift enligt 10 §.

En ytterligare förutsättning för avgiftsuttag är, att avgiften är avsedd att täcka kostnader för *avlopp*. Rör det sig om vattenförsörjning, t ex bevattning av parker sommartid, kan således någon avgift ej utgå, utan kostnaden härför skall bäras av den som svarar för områdets underhåll.⁵²

10. Avgifter för tillhandahållande av allmänna handlingar

I TF 2:12—13 finnes bestämmelser rörande kommunala (och andra) myndigheters rätt att uttaga avgifter för tillhandahållande av allmänna handlingar. Någon rätt till avgiftsuttag föreligger ej, om sökanden önskar taga del av handlingen å stället, t ex genom att läsa eller skriva av densamma. Att handlingen i en sådan situation skall tillhandahållas "*utan avgift*" framgår av TF 2:12 1 st 1 p. Rätten att avgiftsfritt få handlingen utlämnad å stället gäller även för det fall att handlingens framletande åsamkar myndigheten besvär och tidsutdräkt, men sökanden måste härvidlag lämna nödvändiga uppgifter för handlingens identifierande. "Skulle däremot — utan uppgivande av någon bestämd handling — begäras efterforskande av handlingar, vilka kan tjäna till upplysning rörande visst förhållande, eller utredning av någon fråga med ledning av hos myndigheten förvarade akter, måste givetvis ersättning lämnas. När fastställd taxa icke förefinnes, får överenskommelse träffas i frågan."⁵³

Om sökanden så begär, har han dock rätt att "*mot fastställd avgift*" *utfä en avskrift eller kopia* av handlingen (2:13). Det är emellertid ingalunda säkert, att frågan om rätten att uttaga avgift är besvarad så snart det står klart, att det rör sig om en avskrift eller kopia. Det förhåller sig nämligen så, att om en hemlig del av handlingen skulle röjas genom utlämnandet, så

52 Bouvin—Hedman s 141. — Vad angår avgiftsuttagets storlek och fördelning föreskrives i 25 § VAL — förutom självkostnadsmaximum — att kostnaderna, i den mån omfattningen av platserna uppenbarligen överstiger områdets eget behov, skall bäras av den som svarar för att platserna ställas i ordning och underhålls.

53 Petrén—Ragnemalm s 405.

skall handlingen i övriga delar göras tillgängliga för sökanden i form av avskrift eller kopia (2:12 1 st 3 p). För sådan avskrift etc får avgift ej uttagas. För rätten att i sådant fall taga med sig avskriften eller kopian torde dock myndigheten äga avkräva sökanden avgift enligt 2:13.⁵⁴

Det sagda kan illustreras av rättsfallet *RK 1978 2:23*, där en person hade begärt att få taga del av namn och adresser på föräldrar till barn i daghems-kö i kommunen. Med anledning härav beslöt sociala centralnämnden, att de delar av handlingarna som kunde utlämnas — vissa uppgifter var nämligen sekretessbelagda — skulle göras tillgängliga för sökanden i form av fotokopior. Som villkor härför uppställde emellertid nämnden, att avgift erlades enligt fastställd taxa. Sedan besvär anförts mot beslutet, konstaterade KamR, att sökanden ej hade begärt att utfå avskrift eller kopia av handlingarna. Framställningen skulle därför behandlas som en begäran om utlämnande enligt TF 2:12. Sådant utlämnande fick icke medföra utlägg eller liknande kostnad för sökanden. Sociala centralnämnden hade följaktligen förfarit felaktigt.

11. Byggnadslovsavgifter

Byggnadslovsavgifter kan uttagas för sådana av byggnadsnämnden utförda tjänstehandlingar, som anges i 8 § 1 st BySt. Det föreskrives här, att kommunen får uttaga avgift av den som hos byggnadsnämnden gör framställning, vilken föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd eller framställning av arkivbeständig handling.

Bland de *avgiftsgrundande åtgärderna* märks till en början upprättande av nybyggnadskarta.⁵⁵ Enligt 2 § 3 st BySt åligger det byggnadsnämnden att på begäran utlämna dylik karta rörande fastighet inom stadsplanlagt område. *Nybyggnadskarta*, som bl a skall utvisa befintliga byggnaders läge och angränsande gators bredd och höjdläge, utgör i vissa fall en nödvändig handling vid ansökan om byggnadslov, i det att situationsplan skall

54 Strömberg, Handlingsoffentlighet och sekretess s 42.

55 Även innan författningsändringen, vilken trädde i kraft 1 juli 1975 (se prop 1975:107), förekom det att kommun uttog avgift för sådan karta. Rättsläget var dock oklart; se t ex JO:s beslut 21.8.1974 (dnr 2629/72), vilket redovisas i DsKn 1975:1 (bilaga 2).

grundas på sådan karta (se 55 § 1 mom BySt). Avgift kan också uttagas för åtgärder som innefattar *ritningsgranskning* eller *besiktning*. Besiktnings-åtgärden kan t ex vara kontroll av att byggnad förlagts i rätt läge (s k lägeskontroll) eller beskaffenheten av grundbotten, stommen och byggnaden i färdigt skick (se 64 § 1 mom BySt.) Det förtjänar dock framhållas att rätten till avgiftsuttag — då denna allmänt knyter an till åtgärder som bl a innefattar ritningsgranskning — kan komma att utvidgas inte bara till följd av nya författningsregler om granskning utan också p g a sådana tillämpningsföreskrifter som kan utfärdas av statens planverk enligt 76 § 1 mom BySt.⁵⁶ När det gäller *framställning av arkivbeständig handling* äger kommunen antingen avfordra sökanden sådan handling eller själv låta framställa densamma. Avgift kan då uttagas för framställningskostnaderna.⁵⁷

För att kunna bedöma frågan om kommunens rätt att uttaga byggnadslovsavgift måste man alltså fastställa att tjänstehandlingen i fråga kan hänföras till någon av de avgiftsgrundande åtgärderna. Avgift kan dock uttagas även för "*annan åtgärd*" än de ovannämnda, men en avgörande förutsättning härför är, att åtgärden är *tids- eller kostnadskrävande*. Till denna åtgärdskategori torde bl a kunna hänföras sådan utstakning av byggnad å marken som nämnden skall utföra enligt 63 § BySt. För åtgärder av mindre omfattning, t ex råd och upplysningar till allmänheten enligt 1 § BySt, kan däremot någon avgift ej uttagas.⁵⁸

Det sagda kan belysas av ärendet *JO 1983/84 s 339*, där klaganden hade debiterats byggnadslovsavgift för s k "förhandsförfrågan" angående vilka regler som gällde vid ett eventuellt bebyggande av hans fritidsfastighet. Enligt JO fick frågan, huruvida avgiftskravet var berättigat eller ej, i första hand avgöras med hänsyn till innehållet i 8 § BySt. Spörsmålet gällde alltså, om klagandens framställning föranlett någon avgiftsgrundande åtgärd. JO uttalade: "Endast i fall då någon sådan åtgärd förekommit får nämligen debitering ske. Avfattningen av en byggnadslovstaxa kan inte förändra rättsläget i det avseendet." Utredningen i ärendet tydde icke på att någon åtgärd av det slag som avses i 8 § BySt vidtagits, och byggnadsnämnden hade ej heller påstått motsatsen. Därtill kom att byggnadsinspektörens skriftliga svar enbart bestod av sådana allmänna upplysning-

56 Jfr kommunförbundets cirk 39/1977 ang höjning av byggnadslovstaxa för byggnadsteknisk granskning avseende byggnaders värmeisolering m m.

57 Se prop 1975:107 s 11.

58 Jfr DsKn 1975:1 s 8.

ar om gällande regelsystem, som i och för sig lika gärna kunde ha lämnats vid besvarandet av en förfrågan per telefon. Mot bakgrund härav låg det enligt JO närmast till hands att anse upplysningarna ha lämnats inom ramen för den service som nämnden enligt 1 § BySt är skyldig att lämna allmänheten avgiftsfritt. Utredningen talade alltså starkt för att debiteringen ej hade bort ske.

För rätten till avgiftsuttag synes vidare krävas att *ärendet initierats av enskild*. Skulle det förhålla sig så, att byggnadsnämnden företager en besiktning eller inspektion, som ej föranletts av en framställning från enskild, är avgiftsbestämmelsen i 8 § BySt icke tillämplig.

12. Gatukostnadsavgifter

De grundläggande förutsättningarna för uttag av gatukostnadsavgifter framgår av 56 § 1 st ByL. "Om en kommun skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser inom stadsplan, får kommunfullmäktige besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området."

För avgiftsbestämmelsens tillämplighet kräves dels att avgiften är avsedd att täcka kostnader för *anläggning* och *förbättring* av gator och andra allmänna platser — underhållskostnader får följaktligen täckas på annat sätt än genom uttag av gatukostnadsavgift — dels att *platserna* i fråga är *belägna inom område med stadsplan*.⁵⁹ Härtill kommer att platserna (och till dessa normalt hörande anordningar) måste vara "*behövliga*". Om dylikt behov helt saknas, föreligger ingen på ByL grundad rätt att uttaga avgift.⁶⁰

13. Renhållningsavgifter

a) Avgifter enligt RenhL

Enligt 15 § 1 st RenhL har rätten att uttaga renhållningsavgift knutits till de moment i avfallshanteringen vilka benämnas "*bortforsling*" och "*slut-*

59 Se här till prop 1980/81:165 s 39 f.

60 Ang kostnadsunderlaget, se kap VII, 6 §, C, 4.

ligt omhändertagande". Härjämte måste det röra sig om bortforsling etc av "avfall". På frågan om innebörden av dessa begrepp skall här ej ingås (jfr ovan under A, 3 ang frågan om lagligheten av s k "dispensavgift"), men det bör framhållas, att lagtexten ej talar om rätt till avgift för bortforsling etc av hushållsavfall (jfr 1 § RenhL) utan i stället begagnar det vidare begreppet "avfall". Bestämmelsen i 6 § RenhL om att regeringen får föreskriva att annat avfall inom kommunen än hushållsavfall skall forslas bort genom kommunens försorg öppnar vägen för vad som brukar betecknas som utvidgat renhållningsmonopol. Regeringen har i RenhF föreskrivit sådan utvidgning av renhållningsmonopolet i fråga om visst pappersavfall (3 §), miljöfarligt avfall (4 §) och visst avfall från fartyg i hamn (5 §). Vidare har till kommun delegerats befogenheten att genom föreskrift i lokal renhållningsordning utöka renhållningsmonopolet till att omfatta även annat avfall än hushållsavfall (6 §). Det sagda innebär, att rätten till avgiftsuttag omfattar ej endast hämtning etc av egentligt hushållsavfall utan därjämte sådan bortforsling av avfall som kommunen ålagts genom bestämmelser i RenhF eller själv påtagit sig genom lokala föreskrifter.⁶¹

Till sist skall påpekas att det åvilar kommunerna att inom områden med stadsplan fullgöra den i 3 § AOST föreskrivna skyldigheten att hålla ren gata, torg, park och annan sådan allmän plats samt allmän väg (se 18 § RenhL). För denna typ av renhållning, som *icke* omfattas av regleringen i 15 §, kan någon *avgift* ej uttagas.

b) Avgifter för hantering av avfall från fartyg

Bestämmelser rörande hantering av avfall från fartyg finnes i lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. I fråga om rätten att uttaga avgifter för sådan hantering gäller bl a följande.

Man har velat förhindra, att den som ansvarar för fartygen av ekonomiska skäl dumpar avfallet i havet i stället för att anlita särskilda mottagningsanläggningar. Det har därför i lagen upptagits en föreskrift om att någon *avgift ej får uttagas* vid anordning, som avses i 3:1 1 st, för mottagning eller behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från far-

61 Se t ex Skorup s 40.

tyg som lastas eller repareras hos den som svarar för anordningen (3:4). Tanken är i stället, att den som har ansvaret för mottagningsanordningen skall erhålla kostnadstäckning genom att inräkna kostnaderna i priset på de varor eller tjänster som tillhandahålles.⁶² Förbudet mot avgiftsuttag *modifieras* dock genom bestämmelsen i 3:6 1 st förordningen, att den som driver verksamhet med reparation av fartyg får uttaga avgift för att omhänderta sådana rester av olja som efter tömning med fartygets pumpningsanordningar finns kvar i tankarna. Också med stöd av 3:6 2 st förordningen kan hamninnehavare — dock *endast* på sådana platser inom Sveriges territorium, där fartyg som får föra vatten i bränsletank vanligen lastas — taga ut avgift av fartygets avlastare för mottagning eller behandling av förorenat barlast- eller tankspolvatten, om inte avlastaren gentemot innehavaren åtagit sig att ombesörja mottagningen eller behandlingen.

Även när det gäller *annat avfall* än oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten, ex.vis oljeavfall från fartygs maskinrum och toalettavfall (se 5 § RenhF), är huvudregeln, att fartygets ägare eller redare ej skall påföras avgift för mottagningen eller hanteringen av avfallet (3:5). Det rör sig dock här om ett *förbud mot* uttag av vad som kan benämnas "*särskild avgift*", varför inget hinder möter mot att kostnaderna för verksamheten täckes genom hamnavgifter eller motsvarande "generella" avgifter, vilka sålunda drabbar samtliga fartygsägare lika oberoende av om fartyget i fråga har något avfall att lämna. Härifrån stadgas dock det undantaget, att avgift som icke är generell, dvs särskild avgift, får uttagas i fråga om annat avfall än toalettavfall och fast avfall (3:6 3 st förordningen). Denna undantagsbestämmelse kan tänkas bli tillämplig beträffande t ex fartyg i färjetrafik eller motsvarande pendeltrafik.

14. Tomträttsavgifter

Tomträttsavgifter (el. -avgälder) kan uttagas endast i den ordning som är föreskriven i 13 kap JB. Det utmärkande för avgälden är dels dess karaktär av årlig avgift i pengar, dels att den — om än med viss möjlighet till jämkning — skall utgå med oförändrat belopp under en och samma tidsperiod (JB 13:10).⁶³ En omreglering av avgäldens storlek kan ske vid utgången av

62 Se härtill prop 1979/80:167 s 32.

63 Jfr Westerlind s 63.

varje avgäldsperiod, vilken utgör tio år, om icke längre tid har avtalats.⁶⁴ Utgångspunkten för den första avgäldsperiodens beräkning är tiden för upplåtelsen eller den senare dag som har angivits i tomträttsavtalet, ex.vis dagen för fastighetens tillträde. I allmänhet torde därför periodens längd ej sammanfalla med kalenderår. Med tanke på att lagens 10-årsregel är en tvingande minimiregel kan dock parterna i avtalet förlänga perioden, så att denna kommer att utlöpa vid ett årsskifte. Något hinder torde ej heller möta mot att göra avgäldsperioderna olika långa.

Av avgäldssystemets konstruktion — att avgälden skall vara *årlig* och *periodiskt oförändrad* — följer, att markägaren är förhindrad att bestämma avgälden till varierande belopp, och att vid upplåtelsen (eller senare) för tomträtten betinga sig ersättning av engångskaraktär. Till belysning härav kan pekas på rättsfallet *RÅ 1964 ref 4*, där en kommun vid upplåtelse av tomträtt för bostadsbebyggelse hade betingat sig ett bidrag till stadens exploateringskostnader i form av särskilt engångsbelopp. Beloppet utgick utöver den i avtalet bestämda årliga tomträttsavgälden och skulle erläggas kontant vid upplåtelsehandlingens utgivande. Förfarandet stred enligt klaganden mot NyttjL:s bestämmelser om tomträttsavgäld. LSt lämnade — utan någon närmare motivering — besvären utan bifall. RegR ansåg emellertid exploateringsbidraget utgöra en del av tomträttsavgälden. Med hänsyn till de dåvarande bestämmelserna i NyttjL 4:1 och 10 om att avgälden skulle vara årlig och utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder stod uttaget i strid med NyttjL:s föreskrifter om hur tomträttsavgäld skulle bestämmas och uttagas. Beslutet stred därför enligt RegR mot allmän lag. Avgiften hade m a o uttagits i en otillåten ordning (jfr diskussionen ovan under 1).

15. Medverkan av statlig myndighet

a) Inledning

I vissa fall är det för uttag av avgifter ej tillräckligt, att fullmäktige fattat ett beslut härom. Härutöver kan nämligen krävas en *medverkan av statlig myndighet*. Ibland utgör beslut av statlig myndighet en nödvändig förut-

64 Ang avgäldsberäkningen, se kap VII, 3 §, B, 2.

sättning för att kommunen överhuvudtaget skall kunna uttaga avgift (se nedan c—d).

Den statliga inblandningen på avgiftsområdet kan även ta formen av en inskränkning i kommunens principiella frihet att själv bestämma storleken av avgifterna, i det att den statliga myndigheten kan äga möjlighet att antingen bestämma en övre gräns för avgiftsuttaget (se nedan e) eller förbjuda kommunen att under viss tid företaga taxehöjningar. I sistnämnda fall rör det sig om s k prisreglering. Då den statliga prisregleringen hittills omfattat endast privaträttsliga avgifter, kommer den att behandlas nedan under 3 §, C.

Det förekommer också att en verksamhet, vilken kan finansieras med avgifter, ej kan bedrivas utan särskilt tillstånd av statlig myndighet. Så är fallet när det gäller koncessionerad elverksamhet (2 § ElAnIL) samt yrkesmässig persontrafik (YTL 2:1 och 5). Se även 60 § KörkF, vari föreskrives, att trafikskola får drivas endast efter tillstånd av statens trafiksäkerhetsverk.

Inom området för den lokala förordningsmakten förekommer en särskild form av statlig kontroll — en s k *effektivitetskontroll* — innebärande att statlig myndighet kan antingen vid vite förelägga kommun att antaga lokala föreskrifter eller fatta beslut i kommunens ställe. (Se t ex 2 och 24 §§ BrSt och 23 § AOST.) Motsvarighet här till *saknas* när det gäller avgiftsmakten, något som torde ha sin främsta förklaring däri, att det ej föreligger någon avgiftsfinansieringstvång inom svensk kommunalrätt (se kap II, 2 §).

Enligt ett flertal författningsbestämmelser gällde tidigare, att kommunala taxebeslut skulle underställas statlig myndighets prövning och fastställelse. Underställningsinstitutet har dock på senare tid — framför allt under 1970-talet — successivt kommit att avvecklas. För avgiftsmaktens vidkommande saknar institutet numera betydelse, men det har sedan länge utgjort en betydelsefull form av statskontroll och bör därför i kortet beröras i detta sammanhang (b).

b) Underställning

Underställningsinstitutet utgjorde ett viktigt instrument för statlig kontroll av hur kommunerna utövade sin avgiftsmakt. Vid tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar angavs syftet med underställningen vara, att

kommunala beslut av större vikt ej borde få verkställas utan högre myndighets prövning och fastställelse.⁶⁵ Kontrollen över avgifterna å den allmänna rörelsen syftade bl a till att förhindra att kommunerna lade avgifter på handel och näringar i stället för att använda sig av skattefinansiering.⁶⁶ Det har sagts, att statskontrollen vid denna tid kunde motiveras med att kommunerna betraktades som statsorgan eller i vart fall som en del av statsapparaten.⁶⁷ En fastställd taxa berättigade kommunen att uttaga avgift i enlighet med taxan men medförde ej någon motsvarande skyldighet.

Initiativet till fastställelse togs av det kommunala organet. Fastställelsemyndigheten hade att pröva såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och som huvudregel gällde härvid, att beslutet skulle ogillas eller fastställas oförändrat.⁶⁸ Medan vissa avgifter, såsom avgifterna å den allmänna rörelsen (74 § KomL), fastställdes av KMt, skulle andra avgifter, t ex sotningsavgifter (20 § BrSt) och avgifter för upplåtelse å allmän plats (3 § LKAvg), fastställas av LSt. Även annan statlig myndighet kunde vara fastställelsemyndighet. Så t ex fastställde sjöfartsverket hamnavgifter.

Under senare tid har intentionen varit att minska den statliga detaljregleringen av kommunal verksamhet. Till följd härav har underställningsinstitutet successivt kommit att avvecklas. Före år 1972 förelåg underställningsskyldighet beträffande beslut om avgifter å den allmänna rörelsen (74 § KomL), gatuhandels- och parkeringsavgifter enligt LKAvg, bidrag till gatubyggnadskostnad (67 § ByL), sotningsavgifter (20 § BrSt), avgifter hos byggnadsnämnd för ritningsgranskning, besiktning m m (8 § BySt) liksom för avsyning enligt 59 § FBV. Underställningsfria däremot var beslut om renhållningsavgifter, va-avgifter, sjukvårdsavgifter, ersättning för gatumark och för upplåtelse av skolbyggnad samt ålderdomshemsavgifter.

Beslut om privaträttsliga avgifter har aldrig krävt statlig myndighets fastställelse. Som inledningsvis nämnts kan dock den privaträttsliga avgiftsmakten vara föremål för statlig kontroll i annan form (se nedan 3 §, C).

Underställningsskyldigheten upphörde år 1972 när det gäller gatuhan-

65 1859 års bet. s 30.

66 Se t ex prop 1957:157 s 50 och 1959:11 s 70. Jfr SOU 1959:4 s 75.

67 Jägerskiöld i FT 1961 s 98.

68 Se t ex Ragnemalm, Förvaltningsbeslut s 551.

dels-, parkerings- och sotningsavgifter,⁶⁹ år 1975 beträffande avgifter hos byggnadsnämnd⁷⁰ och år 1981 beträffande hamnavgifter.⁷¹

Vad avser ByL:s avgiftssystem så har de tidigare bestämmelserna om ersättning för gatumark och om bidrag till gatubyggnadskostnad ersatts av gemensamma bestämmelser om ersättning för gatukostnad m m. Fullmäktiges beslut om hur sådana kostnader skall fördelas behöver ej underställas statlig myndighet.⁷²

Tidigare förelåg underställningsskyldighet även i fråga om avgifter, som kommun uttager för persontransporter i sådan yrkesmässig trafik, som avses i YTL. Enligt YTF 3:1 skulle det för persontransporter i linjetrafik och beställningstrafik med lättare fordon finnas fastställd taxa. Frågan om fastställelse av taxa prövades av den LSt som skulle pröva frågan om tillstånd för trafiken. Numera fastställs taxor för linjetrafik av läns huvudmannen.⁷³

Avslutningsvis skall framhållas att en speciell situation föreligger beträffande reglementen och taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarelag e dyl. Sådana taxor utfärdas enligt 25 § AOST av LSt efter hörande av kommunfullmäktige.

c) Tillståndsgivningen enligt AOST

I detta avsnitt skall behandlas *sambandet* mellan tillståndsgivningen enligt AOST och kommuns rätt att för upplåtelsen uttaga avgift.

Först genom AOST skapades en lösning på problemet om hur befogenheterna vid handläggningen av ärenden angående platsupplåtelser skulle fördelas mellan de berörda myndigheterna — kommunens styrelse eller nämnd resp polismyndighet. Bland tidigare förslag till regleringsåtgärder märks att enligt 6 § i 1944 års förslag till AOST mm (SOU 1944:48) skulle — liksom enligt Ost — för försäljning från stånd, bord eller dylikt å annan allmän plats än allmän försäljningsplats fortfarande krävas tillstånd av magistraten (kommunalborgmästaren resp i Stockholm ÖA). I 1954 års förslag till AOST (SOU 1954:37) förordades en annan befogenhetsfördelning, nämligen (1 §) att allmän plats icke skulle få begagnas för försäljningsstånd,

69 DsC 1970:2, prop 1972:12, KU 1972:11, rskr 1972:45.

70 DsKn 1975:1, prop 1975:107, CU 1975:29, rskr 1975:462.

71 Prop 1980/81:132.

72 Prop 1980/81:165.

73 Prop 1981/82:78.

ställningar o dyl, såframt ej tillstånd därtill lämnats av (kommunal) myndighet å vilken dylik prövning ankom, eller — om sådan myndighet ej fanns bestämd — av polismyndighet. Detta senare förslag mötte kritik från flertalet remissinstanser, bl a i den del det avsåg förslaget om att kommunal myndighet genom föreskrift i lokal ordningsstadga skulle kunna anförtros rätten att handlägga dessa tillstånds-ärenden. DepCh framhöll i prop 1956:143 med förslag till AOST (s 83), att det vid valet av myndighet å ena sidan kunde synas fullt befogat att kommunen, då ifråga-varande gator och andra allmänna platser i regel ägdes av kommunen eller stod under dess förvaltning, fick ett avgörande inflytande på frågan om vem som skulle få nyttja marken. Å andra sidan talade bärande skäl för att tillerkänna polismyndigheten beslutanderätten, eftersom det aktuella ianspråktagandet i första hand måste ses ur ordningssynpunkter, främst med beaktande av trafikförhållandena. I syfte att undvika flera tillståndsmyndigheter rekommenderade DepCh, att avgörandet tillkom polismyndigheten men att vederbörande kommunala nämnd tillerkändes vetorätt. En bestämmelse härom kom att upptagas i 2 § AOST.

Vad avser *handläggningen* av en ansökan om tillstånd enligt 2 § AOST bör polismyndigheten genom en förberedande prövning undersöka, huruvida hinder föreligger mot att ansökan bifalles. Härvid skall enligt författningstexten särskild hänsyn tagas till gångtrafikens intresse. Om hinder ej möter mot bifall, skall polismyndigheten inhämta yttrande från den kommunala myndigheten, t ex gatunämnd, vilken i ärendet tillerkänts s k vetorätt. Den kommunala vetorätten innebär, att tillstånd ej får meddelas, om det kommunala organet avstyrker ansökan.⁷⁴ Tillstyrkes ansökan, bör givetvis tillstånd normalt lämnas, eftersom polismyndigheten ju redan företagit en preliminär prövning.⁷⁵

Vad angår sökandens *besvärsmätt* i dessa fall kan noteras att ett av polismyndigheten meddelat avslagsbeslut kan angripas medelst förvaltningsbesvär enligt 27 § 1 st AOST. Överklagande sker i så fall hos LSt och talan kan fullföljas hos regeringens. I de situationer, där kommunen utnyttjat sin vetorätt, måste emellertid enskilda möjligheter att genom förvaltningsbesvär åstadkomma en ändring av avslagsbeslutet bedömas som obefintliga, eftersom skyldighet föreligger för polismyndigheten att avslå ansökan (se FT 1964 s 267 och Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 35). Möjligheten att i detta fall angripa den kommunala nämndens eller styrelsens yttrande genom kommunalbesvär står dock öppen enligt KL 7:2. Se t ex *RA 1978 Ab 135*. Kommunalbesvärsinstitutets begränsningar — en strikt legalitetsprövning m m — får emellertid, med beaktande även av att fasta kriterier för utövningen av kommuns befogenheter härvidlag saknas, som följd att utsikten till framgång är liten även i detta fall. Rättspraxis visar dock att en kommunal vetoprövning, som dikterats av uppenbart ovidkommande hänsyn — en illojal maktanvändning —

74 Jfr *RA 1978 Ab 135*.

75 Jfr 10 § FL rörande förbud mot "onödiga" remisser.

med framgång kan angripas genom kommunalbesvär. (Se Ragnemalm, Förvaltningsbeslut s 363 ff, särskilt s 367 f.)

I sammanhanget kan även nämnas att kommunförbundet har utarbetat ett *normalförslag* till avgiftsnormer för nu aktuella platsupplåtelser (cirk 26/1972). Till detsamma har såsom bilaga fogats en modellhandling rubricerad "Allmänna villkor vid platsupplåtelse enligt 2 § AOST". Då under p 1 däri sägs att kommunen — under förutsättning av polismyndighetens tillstånd — upplåter plats för kiosk, är detta en juridiskt oegentlig konstruktion. Man bibringas felaktigt uppfattningen att kommunen och ej — såsom de facto är fallet — polismyndigheten är tillstånds-upplåtare. Samma invändning kan göras mot p 2, under vilken sägs att upplåtelsen gäller för tid som polismyndighetens tillstånd utvisar, dock att kommunen — då särskilda skäl därtill föreligger — äger hos polismyndighet begära att tillståndet återkallas. Även här ges sken av att en upplåtelse från kommunens sida skulle föreligga; utrymme för någon sådan "upplåtelse" vid sidan av den som sker genom polismyndighetens tillstånd saknas emellertid.

JO har i vissa avseenden — bl a när det gäller den språkliga utformningen av de ovan berörda pp 1—2 i modellavtalet — kritiserat cirkuläret. JO förklarade i ärendet 917/73 (s 41) sig visserligen inte ha någon "avgörande invändning" mot tekniken under förutsättning att det för båda parter står fullkomligt klart, att det är polismyndigheten som enligt reglerna för tillståndsgivningen exklusivt råder över själva upplåtelsen, och att orden "kommunen upplåter" saknar självständig betydelse. — Se här till vidare Ragnemalm, särskilt s 36.

I 1 § 1 st LKAvg föreskrives att om tillstånd har lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § AOST sägs för ändamål, varom i 2 § av stadgan förmäles, må kommunen, därest platsen står under dess förvaltning, uttaga *avgift för upplåtelsen*. Att polismyndigheten skall ha lämnat tillstånd till markens ianspråktagande innebär å ena sidan, att avgift ej kan uttagas för ett olovligt nyttjande av marken, och detta oavsett om nyttjandet är av sådan art, att det de facto kräver tillstånd.⁷⁶ Om å andra sidan nyttjandet är av sådan mindre omfattning, att det ej erfordrar tillstånd, bortfaller också kommunens rätt att uttaga avgift med stöd av LKAvg. Någon upplåtelse har i sådant fall ej kommit till stånd.⁷⁷

Har kommun uttagit ersättning för viss platsupplåtelse, kan frågan om ersättningens laglighet komma att avgöras bl a med hänsyn till huruvida platsen är allmän i AOST:s mening. Som exempel kan nämnas rättsfallet *RÅ 1961 I 172*, där en kommun hade beslutat uttaga ersättning för rätten att i en torgtoaletts herravdelning installera preventivmedelsautomat.

76 Strömberg i FT 1957 s 276.

77 Ett äldre exempel på det nära sambandet mellan kommuns avgiftsanspråk och tillståndsgivningen enligt AOST (tidigare Ost) utgör rättsfallet *NJA 1930 B 189*; se härom t ex Strömberg i SST 1958 s 590.

Platsen ansågs ej vara allmän enligt AOST, varför kommunens vederlag för upplåtelsen betraktades som sedvanlig hyra. Hade det däremot förhållit sig så, att platsen varit allmän och ianspråktagandet av densamma sådant, att därtill skulle ha krävts polismyndighets tillstånd, skulle kommunen ha varit förhindrad att för upplåtelsen betinga sig ersättning i annan ordning än den som LKAvg medger. Till ytterligare belysning härav kan pekas på rättsfallet *NJA 1973 s 70*, vilket avsåg frågan om televerkets skyldighet att till kommun utge ersättning — s k koncessionsavgift — för viss markdisposition. Bakgrunden till tvisten var i korthet denna:

Televerket begärde 1967 hos gatukontoret i Stockholm stadens tillstånd att i underjordiskt utrymme, till vilket kommunen hade äganderätt, få nedlägga ledningskablar. Det lämnade tillståndet förbands med förbehåll från kommunens sida om rätt att framdeles yrka ersättning för markdispositionen enligt grunder som kunde komma att fastställas i anslutning till förhandlingar mellan staden och televerket angående verkets rätt att draga ledningar m m i stadens gatumark. Då förhandlingarna sedermera ej ledde till uppgörelse, väckte kommunen talan mot televerket med yrkande, att verket måtte förpliktas att till staden utge ersättning för markdispositionen med 4 kr 50 öre per kvm och år. Som grund för käromålet åberopades att staden ägde marken och därför var berättigad till hyra med skäligt belopp för det utrymme som telekabeln upptog. Televerket bestred stadens talan och hävdade å sin sida, att tillståndet avsåg sådant ianspråktagande av allmän plats, varom stadgas i 2 § AOST, och att kommunen kunde utfå ersättning för markdispositionen endast i form av avgift fastställd i den ordning som var föreskriven i LKAvg. (Alternativt gjorde verket gällande, att avgiften var att hänföra till den allmänna rörelsen.)

HD fastslog inledningsvis helt lakoniskt, att bestämmelsen i 2 § AOST ej var tillämplig, då förekomsten av ledningarna i utrymmet under gatan över huvud ej berörde användningen av gatan såsom allmän plats. Upplåtelsen och frågan om ersättning därför var ej att hänföra till det kommunalrättsliga området. Vad televerket åberopat vann således ej beaktande utan upplåtelsen ansågs vila på privaträttslig grund. I enlighet med det vid upplåtelsen gjorda förbehållet befanns kommunen berättigad till vederlag. Dock utdömdes ett belopp som var avsevärt lägre än det av kommunen yrkade.⁷⁸

Hade markupplåtelsen befunnits vara av sådan karaktär, att därtill skulle ha krävts polismyndighets tillstånd enligt 2 § AOST, skulle ersättningen ha utgjort en sådan avgift för markupplåtelse, som reglerades av LKAvg. En dylik avgift kan uttagas endast i den ordning och under de

förutsättningar som LKAvg föreskriver, och privaträttsliga överenskomelser vid sidan av taxan är ej möjliga. Vid sådant förhållande skulle avgiften ha uttagits i otillåten ordning. (Jfr diskussionen ovan under 1.)

Avslutningsvis kan nämnas att det i 28 § AOST föreskrives ansvar för bl a den som bryter mot bestämmelsen om tillståndstvång i 2 §. Påföljden är penningböter, högst femhundra kronor. Allmän domstol kan därför i samband med prövning av allmänt åtal ha att prejudiciellt avgöra, huruvida ett ianspråktagande av mark varit av sådan beskaffenhet, att därtill skulle ha fordrats tillstånd av polismyndighet. Denna rättspraxis blir då av indirekt betydelse för kommunernas rätt att uttaga avgifter enligt LKAvg. (Se t ex *NJA 1958 s 154*, *1975 s 563* och *SvJT 1977 ref s 14*.)

d) Sjöfartsverkets fastställelse av taxeområde

Med stöd av HamnAvgL kan hamninnehavare — kommun eller annan — uttaga avgifter bl a för fartyg som passerar hamnens vattenområde, s k passageavgifter.⁷⁹ Rätten att uttaga sådan avgift gäller dock endast inom område, där trafiken enligt vad sjöfartsverket fastställt kan anses ha nytta av hamninnehavarens anordningar och tjänster. Ansökan om fastställelse göres av hamninnehavaren. HamnAvgL:s stadgande torde vara att uppfatta så, att fastställelse av taxeområde är en nödvändig förutsättning för att passageavgift skall kunna uttagas.⁸⁰

e) Regeringens "tak" för patientavgifter

I annat sammanhang har redovisats att de vårdavgifter, som sjukvårdshuvudman uppbär för meddelad läkarvård, sjukhusvård m m, består av dels avgifter från patienter, dels ersättningar från den allmänna försäkringen.⁸¹ Ersättningssystemet innebär i korthet, att försäkringskassan till vårdgivaren utbetalar skillnaden mellan fastställt arvodesbelopp och patientavgift. Regeringen har bemyndigats att fastställa grunderna för den

79 Det kan påpekas, att medan avgift för enklavtrafik kan utgå i form av både fartygs- och varuavgift, så kan passageavgift uttagas blott för fartyg.

80 Se lagrådets yttrande i prop 1980/81:132 s 11.

81 Se kap I, 8 §.

ersättning som skall utgå. Vid fastställandet av ersättningsgrunderna äger regeringen — med stöd av ett bemyndigande i AFL 2:1 — sätta ett ”tak” för patientavgiften. Regeringens befogenhet i detta avseende innebär en inskränkning i sjukvårdshuvudmannens principiella frihet att — med de begränsningar som följer av självkostnadsprincipen (se nedan kap VII) — själv bestämma storleken av vårdavgifterna. Huvudmannens möjligheter att komma i åtnjutande av ersättning från den allmänna försäkringen kan nämligen förenas med ett villkor om att ersättning utgår endast under den förutsättningen, att avgift ej uttages utöver av regeringen fastställt maxibelopp. Denna möjlighet till begränsning har utnyttjats i fråga om läkarvård; se 19 § läkarvårdstaxan.

C. Sammanfattning

Resultatet av undersökningen rörande kommunernas rätt att uttaga avgifter för prestationer, som tillhandahålles inom ramen för specialreglerad verksamhet, kan i korthet sammanfattas sålunda:

I avsaknad av laga stöd — härmed åsyftas även sådant bemyndigande enligt RF 8:92 st som ej behöver ges i lag — kan kommun varken föreskriva avgiftsskyldighet för en prestation, som den är skyldig tillhandahålla, eller betinga sig avgift för en prestation, som påtvingats kommunmedlemmarna. Det förhållandet, att kommun kan äga rätt att i lokala föreskrifter föreskriva prestationstvång, utgör följaktligen ej någon legal grund för att samtidigt föreskriva avgiftsskyldighet, utan kommunens rätt att i en sådan situation uttaga avgift förutsätter ett riksdagsbemyndigande. Dessa båda fall hänger såtillvida samman som kommunen — när den kan tvinga kommunmedlemmarna att taga prestationen i anspråk — i regel även är skyldig att tillhandahålla densamma. (Så är fallet när det gäller t ex sotningsavgifter.)

Härutöver står det klart att kommunerna, då de uttager avgift med stöd av bestämmelse i författning, inte bara är bundna av de eventuella begränsningar i själva rätten att uttaga avgiften som vederbörande författningsregel anger — åtskilliga exempel på olika typer av legala begränsningar har givits i avsnittet B — utan också är förhindrade att uttaga avgiften i annan ordning eller för andra ändamål än som är författningsenligt medgivet. Härvidlag förutsättes emellertid att den beslutade avgiften exakt är av sådan typ som författningen reglerar. I annat fall — när avgif-

ten alltså befinnes falla utanför den offentligrättsliga regleringen — får frågan om dess laglighet bedömas enligt andra kriterier. Om icke den offentligrättsliga regleringen utesluter uttag av andra avgifter än de offentligrättsliga, bör härvid de allmänna principer, som bör gälla för kommunernas möjligheter att avgiftsbelägga prestationer inom oreglerad verksamhet, kunna tjäna som vägledning (se nedan 3 §, B). Detsamma torde böra gälla i situationer, där kommun inom ramen för specialreglerad förvaltning tillhandahåller en fakultativ prestation — en prestation som kommunen ej är rättsligt förpliktad att utföra — som ej kan sägas ingå i en obligatorisk uppgift. Skulle det däremot förhålla sig så, att den fakultativa prestationen kan påstås utgöra en nödvändig del av en obligatorisk uppgift, bör enligt min mening frågan om rätten att uttaga avgift bedömas på samma sätt som om frågan gällt avgift för den obligatoriska prestationen.

3 §. Avgiftsmaktens begränsningar inom oreglerad verksamhet

A. Inledning

I ett tidigare avsnitt (2 §, B, 1) har konstaterats att kommun icke kan uttaga en offentligrättslig avgift för andra ändamål eller i annan ordning än som är författningen enligt medgivet. I det sammanhanget pekades också på några fall — *RA 1968 ref 69* och *1977 Bb 87* — där avgiften i fråga enbart företedde likheter med en författningsreglerad avgift. Är det då för frågan om avgiftens laglighet tillräckligt att fastställa, att avgiften ej omfattas av den offentligrättsliga regleringen, varför den kan betecknas som *privaträttslig*, eller kan även en sådan *avgift* i vissa lägen vara *olaglig*? Vad hade t ex följden blivit om RegR i ovannämnda *RA 1964 ref 4* (under 2 §, B, 14) ansett exploateringsavgiften vara fristående från tomträttsavgälden och därför falla utanför NyttjL:s reglering? Några allmänna synpunkter på detta spörsmål skall ges i det följande (B).

Även om det står klart, att kommunen äger uttaga viss privaträttslig avgift, så kan *statlig myndighet begränsa avgiftsmaktens utövning* genom att förbjuda kommun att höja taxorna. (Här möter sålunda en motsvarighet till de situationer rörande offentligrättsliga avgifter, som behandlats ovan under 2 §, B, 15.) Denna form av statlig inblandning på avgiftsområdet skall behandlas nedan under C.

B. Förutsättningar för avgiftsfinansiering

Till en början bör framhållas att en avgörande förutsättning för uttag av avgifter inom sådan fakultativ verksamhet, som kommun driver enbart med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen i KL 1:4, är, att *verksamheten* som sådan är *kompetensenlig*.¹ Äger kommunen ej ägna sig åt verksamheten, äger den självfallet ej heller uttaga någon avgift. Den närmaste uppgiften blir att söka ange några riktlinjer för bedömningen av frågan, när kommun kan betinga sig privaträttsliga avgifter.

Med avseende på de tidigare (under 2 §, B, 1) omnämnda rättsfallen rörande hamnavgifter — *RA 1968 ref 69* och *1977 Bb 87* — bör det påpekas, att RegR ej tagit ställning till frågan om lagligheten av avgifterna som sådana, i vart fall ej i det senare målet. I 1968 års fall tycks det som om RegR enbart nöjt sig med att konstatera avgiftens privaträttsliga karaktär utan att närmare gå in på frågan om när en sådan avgift kan vara olaglig. Att besvärspövningen i detta hänseende varit begränsad synes kunna förklaras av att klagandena till stöd för sitt påstående, att avgiften var olaglig, endast åberopat, att den ej hade fastställts av statlig myndighet; i besvären berördes ej frågan om avgiftens laglighet för det fall den skulle befinnas vara privaträttslig. Åberopandet av att "hela kostnaden för ifrågavarande anläggning uttages av dem som inför petroleumprodukter . . ." kan dock tyda på att klagandena reagerat mot att kommunen velat övervältra hela kostnaden på hamntrafikanterna. Oavsett hur det förhåller sig härmed kan rättsfallet — liksom 1977 års fall — tagas som utgångspunkt för vissa allmänna reflexioner när det gäller spörsmålet, under vilken eller vilka förutsättningar som kommun äger betinga sig avgifter för fakultativa prestationer.

Det bör ur rättvisesynpunkt kunna ifrågasättas om inte en kommunal tjänst eller nytthet, som ianspråktoes av ett fåtal kommunmedlemmar, bör bekostas medelst avgifter, såvida ej annat följer av lag eller annan författning. När en kommun, såsom i 1977 års fall, nedlagt betydande kostnader på anläggandet av gästhamn m m, synes det ej rimligt att kommunens medlemmar skattevägen skall få bestrida kostnader för anordningar, vilka kanske uteslutande är avsedda för hamnens trafikanter och av vilka kommunmedlemmarna sålunda aldrig eller endast i ringa utsträckning drager någon nytta. Samma synpunkter gör sig gällande när det gäller situatio-

1 T ex Kaijser s 284.

nen i 1968 års fall, där den aktuella oljeledningen endast ianspråktofs av trafikanter, som medförde olja. Ma o bör starka skäl tala för att godkänna en avgiftsfinansiering när *prestationen* primärt är *avsedd för och även tillhandahålles en begränsad grupp av kommunmedlemmar*. Än starkare är givetvis skälen för sådan finansieringsform om flertalet av mottagarna icke är kommunmedlemmar.

Liknande synpunkter kan anläggas på frågan om hur kommuns tomt- och småhusköregister skall finansieras. I *RA 1968 K 286* godkände RegR — dock utan att taga ställning till frågan om lagligheten av avgiften som sådan² — att tomt- och småhusköavgift differentieras med hänsyn till beräknad efterfrågan på tomter och dessas belägenhet.

Ett system med köavgifter har flera syften; systemet gör det möjligt för kommunen att dels bättre planera sin markförsäljning, något som fö kommer de tomtsökande till del, dels sålla bort icke-seriösa tomtspekulanter, dvs förhindra ett ohämmat ianspråktagande av prestationen. Även om prestationen ej är på förhand begränsad till att avse viss medlemsgrupp, kommer ändock i realiteten en sådan begränsning till stånd, då flertalet kommunmedlemmar av framför allt ekonomiska skäl aldrig kommer i åtnjutande av tomt. Då vid sådant förhållande anledning saknas för dem att utnyttja köregistret, och då administrationen av detsamma utan tvekan medför kostnader för kommunen, bör denna fakultativa tjänst, av vilken endast kommande tomtköpare drager nytta, kunna finansieras medelst avgifter. Än starkare är skälen härför om kommunen medger icke-kommunmedlemmar rätt att för framtida markförvärv låta anteckna sig i registret.

Den omständigheten, att en kommunal prestation, för vilken avgift har beslutats, ianspråktofs av en begränsad grupp av kommunmedlemmar, bör alltså utgöra ett skäl för att godkänna avgiften. En sådan ståndpunkt kommer delvis till uttryck i äldre rättspraxis. KMt intog till en början en mycket restriktiv hållning i fråga om kommunernas rätt att uttaga s k

2 Enligt Lindquist (s 131) framgår av rättsfallet ”att kommun *får* begränsa tomtkö genom att ta upp ’anmälningsavgift’ av den som vill ställa sig i kön”. (Kurs. här.) Besvärsmyndigheterna synes dock ha varit inskränkt i den bemärkelsen, att besvärsmyndigheterna ej har prövat frågan om själva avgiftens laglighet. Klaganden gjorde primärt gällande, att den beslutade differentieringen av avgifterna var olaglig med hänsyn till likställighetsprincipen. Det påstods ej, att anmälningsavgiften som sådan var olaglig. — Jfr Ek—Lewensjö i KT 1975 s 721 f.

stånd- och platspenningar (se t ex *W 625* och *641*). Så småningom började emellertid den uppfattningen göra sig gällande, att om kommunen ådragit sig betydande kostnader för handelns bedrivande samt utfört anordningar, vilka skulle betjäna viss handlarekategori, så kunde en rätt att uttaga avgift i viss utsträckning tillåtas. Så blev fallet i t ex *W 954*, där kommunen haft dryga omkostnader dels för anskaffandet av marknadsplatsen, dels för olika säkerhetsanordningar å densamma. Jfr även *RÅ 1921 ref 73* och *1952 I 259*. I det senare fallet medgavs rätt till avgiftsuttag, eftersom staden ådragit sig betydande kostnader för anordnandet av uppställningsplatser för bussar.

Om kommunernas möjligheter att avgiftsbelägga fakultativa prestationer har det också i litteraturen uttalats, att kommunen "måste kunna anföra något godtagbart skäl varför avgiftsmetoden valts. I många kanske flertalet fall torde det vara möjligt att med hänsyn till *konsumentkretsens storlek och sammansättning* samt den kommunala *prestationens art* mobilisera dylika skäl . . . För en liberal inställning till den kommunala avgiftsrätten talar å andra sidan den utbredning den kommunala serviceverksamheten fått inom områden, där servicebehovet tidigare tillgodosetts på privat väg. Det nödtvungna iakttagandet av självkostnads-, likställighets- och objektivitetsprinciperna inom all kommunal avgiftsrätt bör inte hindra att kommunen i skattebetalarkollektivets intresse uttar avgifter som ter sig självfallna vid privat service . . ."³ (Kurs. här.)

Här bör påpekas att kompetensstadgandet i KL 1:4 stundom åberopas som stöd för kommunernas rätt att uttaga privaträttsliga avgifter. Så t ex uttalade DepCh i propositionen med förslag till HamnAvgL, att självkostnadsprincipen "gäller alla typer av kommunala avgifter . . . oberoende av om de *tas ut* med stöd av särskild lagstiftning eller *med stöd av kommunallagens allmänna kompetensregel*".⁴ (Kurs. här.) Den omständigheten, att verksamheten befinnes kompetensenlig, torde visserligen vanligen även innefatta ett godkännande av att verksamheten finansieras med avgifter,⁵ men detta kan knappast utgöra någon nödvändig följd, utan skäl kan stundom anföras för att en prestation även i sådant fall bör bekostas skattevägen (jfr nedan). Stadgandet i KL 1:4 kan alltså inte uppfattas som ett direkt stöd i den meningen, att frågan om rätten att uttaga avgift skulle va-

3 Kaijser—Riberdahl s 53, 54.

4 Prop 1980/81:132 s 12. Jfr Holmberg—Stjernquist s 268.

5 Lindquist s 85.

ra jakande besvarad så snart verksamheten som sådan befunnits kompetenselig. En fråga är, huruvida kommun rent faktiskt äger engagera sig i verksamhet av visst slag. Hur verksamheten skall finansieras är däremot ett annat och senare spörsmål.

Läget kan nämligen bli något annorlunda om samtliga eller ett större antal kommunmedlemmar kan sägas ha nytta av prestationen. Enbart denna omständighet kan emellertid ej tagas till intäkt för att ett avgiftsuttag i en sådan situation är olagligt och att prestationen därmed skall skattefinansieras, men för att kostnaderna för prestationen skall kunna fördelas på ett rättvist sätt torde få krävas, att det överhuvudtaget är möjligt att *fastställa vilka personer som drager nytta därav. Avgiftskollektivet* torde alltså böra utgöra *en bestämbar grupp av kommunmedlemmar*. Är det möjligt att bestämma denna grupp, såsom fallet är inom t ex eldistributionen, bör avgiftsfinansiering kunna medges och detta även om det förhåller sig så, att flertalet kommunmedlemmar ianspråktager prestationen. Även i en dylik situation kan dock ett avgiftsuttag förklaras olagligt, t ex om kommunen ålagt enbart fastighetsägare skyldighet att erlægga elavgift. Men då är ej själva avgiften olaglig utan olagligheten består i att avgiftsskyldigheten har fördelats på ett otillåtet sätt. Samtliga mottagare av prestationen skall ju bekosta densamma på lika villkor (se härom kap VIII).

Äger prestationen däremot ett sådant *allmänintresse*, att det ej är möjligt att på förhand bestämma omfattningen av den personkrets som kommer att dra nytta av denna, torde ofta ingen annan utväg stå till buds än att finansiera prestationen med skattemedel. (I vissa fall kan man dock tänka sig, att kommunen erhåller kostnadstäckning i efterhand genom att uttaga avgift av envar, som tager prestationen i anspråk; jfr nedan.) Tidigare (under 2 §, A, 1) har det bl a framhållits, att anläggandet av destruktionsanläggning för avfall ansetts vara en kommunal angelägenhet, som skulle bekostas skattevägen, därför att obligatoriska kommunala uppgifter ej utan laga stöd kan finansieras på annat sätt. En annan förklaring kan vara, att förbränningen av avfall tillgodosåg ett allmänt hälsovårdsintresse, då den var ägnad att förebygga uppkomsten av epidemier och andra sanitära olägenheter. Prestationen var sålunda till gagn för envar kommunmedlem, varför kommunen genom att ålägga en viss grupp av kommunmedlemmar avgiftsskyldighet realiter hade infört en specialskatt och därmed avvikit från grundsatsen om likställighet i beskattningen. Beslutet var därför "ej lagligen grundat". Med en sådan aspekt på avgiftsfrågan saknas anledning att enbart knyta an till uppgiftens obligatoriska eller icke-

obligatoriska karaktär. Det förhållandet, att tillhandahållandet av prestationen säges vara en kommunal angelägenhet, torde ej behöva innebära, att kommunen även är skyldig att tillhandahålla densamma.

Frågeställningen belyses av rättsfallet *RA 1953 ref 38*, där fullmäktige beslutat att till bestridande av driftskostnader för anordnad vägbelysning inom visst kommunområde uttaga avgifter av de därstädes boende fastighetsägarna. Som skäl för beslutet åberopades att det var fastighetsägarnas sak att anordna vägbelysning, varför kommunen — då man frivilligt påtagit sig denna uppgift — borde vara oförhindrad att täcka kostnaderna medelst avgifter. Resonemanget påminner om vad som vid denna tidpunkt ansågs gälla i fråga om avgifter för hämtning och bortforsling av avfall. Sådana avgifter kunde ju uttagas på grund av att uppgiften ej ingick i kommunens allmänna åligganden på hälsovårdens område (se ovan 2 §, A, 1). Men härtill bör läggas att det beträffande renhållningsverksamheten var möjligt att fastställa den personkrets som betjänades av avfallshämtningen. Så var ej fallet i det nu aktuella målet och kommunen vann ej heller gehör för sitt resonemang. LSt upphävde beslutet, ”enär kommunalfullmäktige saknat behörighet att ålägga *vissa medlemmar* av kommunen att deltaga i kostnaderna för av kommunen anordnad vägbelysning . . .” (Kurs. här.) Häri gjorde RegR ej ändring. (Jfr *RA 1947 S 22*.)

Utgången i målet torde ha sin främsta förklaring däri, att vägbelysningen — även om den i och för sig närmast betjänade de boende inom samhället — var till nytta för envar, som av en eller annan anledning färdades genom samhället. Eftersom prestationen var till nytta även för andra, kunde ej enbart fastighetsägarna inom samhället åläggas avgiftsskyldighet.

I sammanhanget kan även pekats på *NJA 1951 s 297*, där kommunen hade beslutat uttaga viss engångsavgift såsom bidrag till kostnaderna för framdragande av avloppsledning i gatan framför fastigheterna. Fallet tycks skilja sig från de andra rättsfall rörande avloppsavgifter, som redovisats ovan under 2 §, A, 1, såtillvida som kommunen i förevarande mål ej ansågs ha varit skyldig att anlägga ledningen. Trots detta var det enligt HD ”uppenbart att anordnandet av avloppsnät inom samhället var en angelägenhet av allmänt sanitärt intresse”. Den aktuella avloppsledningen befanns därför vara ”en sådan anordning till invånarnas gemensamma gagn”, som ej hade kunnat anstå och till vilken samtliga skattskyldiga bort bidra. Käranden i målet — en fastighetsägare — var därför berättigad till återbetalning av den del av avgiften som belöpte på avloppsledningen.

Det förhöll sig alltså så, att avloppsledningen tillgodosåg ett allmänt

hälsovårdsintresse. Då sålunda en större del av eller rentav hela kommunens befolkning hade nytta av ledningen, kunde ej enbart vissa medlemmar åläggas att bekosta densamma. Intressant är emellertid att HD — innan domstolen slog fast, att kostnaderna för ledningen skulle bestridas genom allmän repartition — uppehöll sig vid frågan om köpingens struktur och bebyggelseplanering, och om behovet av en avloppsledning i det aktuella området. ”Härav synes följa, att därest bevisningen i målet utvisat, att ledningen *tjänat till nytta för endast vissa, isolerade fastigheter* och alltså icke ingått i ett avloppsnät, som kunde anses vara till gemensamt gagn för hela samhället, så hade köpingen icke varit skyldig att ensam bekosta ledningen utan kunnat *betinga sig bidrag* från fastighetsägaren som villkor för anläggandet.”⁶ (Kurs. här.)

För att ytterligare belysa ståndpunkten, att avgiftskollektivet bör utgöra en bestämbar medlemsgrupp, skall slutligen redovisas två rättsfall, vilka — liksom ovannämnda RÅ 1964 ref 4 — angick frågan om lagligheten av särskilda exploateringsavgifter.

I RÅ 1968 ref 8 hade stadsfullmäktige beslutat bemyndiga drätselkammaren att i samband med ingående av avtal med markexploatörer⁷ ålägga dessa att för varje tomtplats betala ett belopp om 400 kr utgörande bidrag till förvärv och underhåll av kommunala båt-, bad- eller rekreationsområden eller till andra anordningar för fritidsändamål. I besvaren häröver påstods bl a att beslutet innefattade ett beskattningsförfarande. LSt upphävde beslutet med motiveringen, att den beslutade avgiften måste anses innefatta en för stadens gemensamma ändamål upptagen beskattning. Enligt RegR innebar beslutet, att särskilda avgifter skulle upptagas för bestridande av kostnader för vissa allmänt kommunala angelägenheter. På grund härav hade fullmäktige överskridit sin befogenhet, och detta trots att avgiftsplikten formellt förutsatte ett privaträttsligt åtagande.⁸

RÅ 1975 Ab 487 är av liknande typ. Här hade fullmäktige beslutat god-

6 Hernmarck i SST 1951 s 400 f.

7 Ett exploateringsavtal är enligt Sandblad (s 11) ett civilrättsligt avtal mellan en eller flera markägare och en kommun om de villkor som skall gälla för att ett bestämt planförslag skall antas eller för andra kommunala medgivanden om exploatering. Som grund för kommunernas rätt att ingå dylika avtal har åberopats bestämmelserna i 70, 73 och 113 §§ ByL (Sandblad s 24). Se härtill även SOU 1979:66 s 369 f. Ang äldre s k stadsplaneavtal, vilka var avsedda att reglera genomförande av stadsplan, se Hernmarck i FT 1953 s 319 ff.

8 Jfr RÅ 1978 2:36.

känna ett till exploateringsavtalet hörande tilläggsavtal, enligt vilket markexploatörer bl a fick förbinda sig att vid tomtförsäljning inom byggnadsplaneområdet i försäljningsvillkoren intaga en bestämmelse om skyldighet för tomtköparen att betala en årlig avgift om 25 kr per tomt för bestridande av planområdets del av drifts- och underhållskostnader för en badanläggning. Klagandena gjorde gällande, att kostnaderna för badanläggningen blev orättvist fördelade mellan kommunens medlemmar, bl a beroende på att det ej kunde avgöras huruvida ägare till avgiftsbelagd tomt överhuvudtaget skulle komma att utnyttja badet. LSt fann det av handlingarna framgå, att badet företrädesvis skulle komma att brukas av tomtköparna inom byggnadsplaneområdet. Att vid sådant förhållande belasta dessa med en mindre avgift kunde enligt LSt ej anses kommunalrättsligt olagligt. RegR var emellertid av motsatt uppfattning och upphävde beslutet med samma motivering som i 1968 års fall. Härjämte betonades att kommunen icke utan laga grund ägt införa ett sådant avgiftssystem till följande av kommunens medelsbehov.

Vilken är förklaringen till att RegR i de båda målen förklarat avgiftsuttaget olagligt? Lindquist har tolkat rättsfallen på det sättet, att bebyggelsen i princip inte får belastas med andra avgifter eller ekonomiska pålagor än sådana som medges i byggnadslagstiftningen.⁹ Denna slutsats skulle få till följd, att kommun på förevarande område endast äger uttaga ersättning för gatukostnad enligt reglerna i ByL och avgifter för sådana åtgärder som avses i 8 § BySt. Givet är att ersättning för gatukostnad ej kan uttagas i vidare mån än som följer av ByL, liksom att ej heller avgift kan uttagas för andra ändamål än som anges i 8 § BySt. Exploateringsavgifter av förevarande slag torde däremot ha fallit utanför avgiftsregleringen i ByL och BySt på samma sätt som ej alla avgifter i hamnverksamhet ansetts vara sådana, att de omfattades av den offentligrättsliga reglering som gällde för hamnavgifter i allmänhet. Åtminstone har LSt i 1975 års fall varit av den uppfattningen, att ByL:s regler ej lagt hinder i vägen för en avgiftsfinansiering.

Mera plausibelt är, att det har varit prestationens "allmänkommunala" karaktär som bestämt utgången i de båda målen. I 1968 års fall förhöll det sig så, att avgifterna var avsedda att täcka kostnader för anordningar, vilka kunde utnyttjas av envar kommunmedlem. Vid sådant förhållande är det ej möjligt att ålägga vissa kommunmedlemmar att bära kostnaden genom

avgifter medan andra medlemmar avgiftsfritt kan utnyttja anordningarna. RegR tycks ha anlagt samma synsätt när det gällde badanläggningen i 1975 års fall. I detta mål var dock LSt uppenbarligen av den uppfattningen, att kostnaderna kunde täckas medelst avgifter, då anläggningen primärt var avsedd för en bestämbar grupp kommunmedlemmar. För att medge kommun rätt att uttaga avgift är det dock enligt min mening ej tillräckligt, att prestationen är avsedd att tillhandahållas viss medlemsgrupp. Härutöver bör, som tidigare framgått, krävas, att det enbart är denna grupp kommunmedlemmar som har nytta av prestationen.

Om RegR i ovannämnda *RA 1964 ref 4* hade funnit exploateringsbidraget vara fristående från tomträttsavgälden, hade det — mot bakgrund av vad tidigare sagts — ingalunda varit otänkbart att avgiften kunde ha godkänts, såvida den var avsedd att finansiera anordningar, som var avsedda för tomträttshavarna inom området och som uteslutande kunde utnyttjas av dessa.

Diskussionen skall avslutas med en *sammanfattning* och några *slutmärkningar*.

När det gäller sådana rent fakultativa kommunala prestationer som kommun kompetensenligt äger utföra inom ramen för sin egenförvaltning, bör en avgörande förutsättning för avgiftsfinansiering vara, att det är möjligt att bestämma den personkrets för vilken prestationen är avsedd. Det synes härvidlag krävas inte bara, att avgiftskollektivet utgör en bestämbar, isolerad grupp av kommunmedlemmar, utan också; att det är enbart denna kategori medlemmar som har nytta av prestationen. I sådana situationer som rättsfallet *RA 1968 ref 8 m fl* ger exempel på, där man för viss anordning önskar erhålla *kostnadstäckning i förväg* och där det ej är möjligt att påstå, att enbart viss grupp av kommunmedlemmar kommer att ianspråktaga anordningen, synes enda utvägen vara att finansiera densamma medelst skatt. I sådant fall kan man alltså icke bestämma avgiftskollektivet och därmed ej heller fastställa vilka personer som kommer att draga nytta av prestationen. Härifrån får då skiljas situationer, där man har möjlighet att s a s ”stänga” anordningen och i *efterhand föreskriva generell avgiftsskyldighet* för rätten att ianspråktaga densamma. Av t ex rättsfallet *RA 1975 Ab 487* kan knappast dragas den slutsatsen, att kommun härigenom förbjudits att avgiftsfinansiera en badanläggning, utan frågan har gällt, huruvida vissa medlemmar kan åläggas att bekosta anläggningen när denna kan utnyttjas även av andra. I ett fall som detta kan därför läget bli annorlunda, om kommunen erhåller kostnadstäckning i

efterhand genom att uttaga avgift av envar som utnyttjar badanläggningen. Avgiften blir då ett slags inträdesavgift och torde som sådan vara kommunalrättsligt acceptabel. Problemet om rätten till avgiftsfinansiering torde dock ej alltid kunna lösas på sådant sätt. När man — som i NJA 1951 s 297 — konstaterar, att prestationen (anordningen) tjänar ett allmänt hälsovärdsintresse, är kommun förhindrad att uttaga avgift enbart av dem som ianspråktagar anordningen. Här var det just den omständigheten, att vissa kommunmedlemmar utnyttjade avloppsledningen för utsläpp, som medförde nytta för övriga medlemmar av köpingen, eftersom ianspråktagandet av ledningen förhindrade uppkomsten av sanitära olägenheter. Det första rekvisitet för avgiftsfinansiering, att avgiftskollektivet skall utgöra en bestämbar medlemsgrupp, synes i och för sig ha varit uppfyllt, men det brast i den andra förutsättningen, att det är enbart denna grupp som skall ha nytta av prestationen.

C. Prisreglering

Kommunernas rätt att — med de begränsningar som följer av självkostnadsprincipen (se kap VII) — fritt bestämma storleken av avgiftsuttaget är såtillvida inskränkt, som vissa kommunala avgifter kan bli föremål för statlig prisreglering, framför allt i form av *allmänt prisstopp*. Sådant prisstopp, som kan föreskrivas av regeringen med stöd av 2 § PRL, är i regel begränsat i tiden och innebär, att priserna ”stoppas” viss dag och därefter ej får överskridas utan tillstånd av SPK.

Prisstoppet har hittills omfattat avgifter inom fakultativ kommunal verksamhet, såsom t ex avgifter för gas och elektricitet.¹⁰ Vid sidan av prisstoppet gällde tidigare att kommunerna var skyldiga att till SPK förhandsanmäla planerade taxehöjningar. Sådan anmälningsskyldighet föreligger ej längre.¹¹

Från prisstoppet har undantagits avgifter inom verksamhet, som kommun enligt lag eller förordning är skyldig att ombesörja. Till icke-prisstoppade avgifter hör då t ex avgifter för byggnadslov, sotning, vatten och avlopp, renhållning och helinackordering i servicehus.

Innebörden av prisstoppet är, att det pris som förnödenheten eller tjäns-

10 T ex SFS 1981:904, SPKFS 1981:1.

11 Se SPKFS 1981:1 öb p 3.

ten betingade viss angiven dag, ej får överskridas utan särskilt tillstånd. Ett särskilt spörsmål är vad följden blir om kommunen antagit en taxa, som ej hunnit vinna laga kraft på stopprisdagen. En sådan situation kan uppstå med tanke på att regeringen i allmänhet förordnar om allmänt prisstopp med kort varsel. Om det antages, att laga kraften inträder en vecka efter stopprisdagen och att kommunen ej tillämpar taxan innan denna vunnit laga kraft, så är det den äldre taxan som på stopprisdagen normerar avgiftens storlek. Det får anses oklart om kommunen i sådant fall kan lägga den nya taxan — när denna vunnit laga kraft — till grund för avgiftsuttaget eller om den äldre taxan skall tillämpas så länge prisstoppet gäller. Det senare alternativet synes vara det mest tilltalande, då det är den på stopprisdagen tillämpade avgiften som ej får överskridas. Man skulle ett beslut om taxehöjning, som fattats före denna tidpunkt, ej kunna verkställas så länge prisstoppet varar.¹² Häremot kan givetvis invändas att taxehöjningen ej är hänförlig till tiden efter stopprisdagen. En utväg skulle dock vara, att kommunen låter beslutet gå i omedelbar verkställighet, något som i och för sig är kommunalrättsligt möjligt.¹³

Då ett beslut om prisstopp medför, att förhöjd avgift ej kan utkrävas så länge prisstoppet är i kraft, uppkommer frågan om kommunen under denna tid är förhindrad att antaga en taxa, som är avsedd att träda i kraft efter det att prisstoppet upphört att gälla. Så torde ej vara fallet; det avgörande är ju, att förhöjd avgift ej uttages under prisstoppets giltighetstid.

En avgift, som uttagits i strid med rådande prisstopp, bör — till den del den överstiger avgiften på stopprisdagen — kunna göras till föremål för en talan om restitution. Enligt Strömberg, som tycks vara av den uppfattningen, att en civilrättslig överenskommelse i form av avtal botar en sådan brist, kan ett överpris, som erlagts i enlighet med taxan, ej återkrävas av nyttjaren.¹⁴ När det ex.vis gäller en sådan prisstoppad avgift som elavgift, förutsätter avgiftsplikten ett civilrättsligt åtagande men det härför grundläggande avtalet kan ligga långt tillbaka i tiden och brukar endast föreskriva, att abonnenten underkastar sig vid varje tidpunkt gällande taxa. Även om taxan härigenom blir att betrakta som ett allmänt avtalsvillkor, kan

12 Jfr *RA 1946 S 342*, där besvär över municipalfullmäktiges beslut att antaga gårdsrenhållningstaxa ogillades. När det gällde verkställigheten av beslutet erinrades särskilt om bestämmelserna angående allmänt prisstopp.

13 Se Kaijser s 369 ff.

14 Strömberg s 244.

den dock när som helst ändras av fullmäktige.¹⁵ Visserligen har abonnenten genom avtalet underkastat sig framtida avgiftshöjningar, men det kan väl knappast förutsättas att han också har godtagit ett förfarande, varigenom kommunen betingar sig en avgift, som är högre än den som är tillåten enligt statlig myndighets förordnande om allmänt prisstopp. Det vore därför i en sådan situation underligt om man med hänvisning till "avtalskonstruktionen" ej skulle kunna återfå en avgift, som kommunen beslutat uttaga trots gällande prisstopp.

Det skall även framhållas, att bestämmelserna om prisstopp tar sikte på fall, där den tillhandahållna varan eller tjänsten på stopprisdagen betingar ett visst pris, t ex i form av avgift. En särskild bestämmelse finnes visserligen om prisstoppets tillämplighet när nya varor eller tjänster säljes efter stopprisdagen,¹⁶ men det är osäkert om detta stadgande är tillämpligt då kommun under tiden för ett prisstopp beslutar uttaga avgift för en prestation, som tidigare finansierats på annat sätt, eller om prisstoppet även avser sådana "nya" avgifter.

Slutligen kan nämnas att en *särskild* form av *prisreglering* förekommer inom eldistributionsverksamheten. Enligt 2 § 7 mom ElAnL föreligger skyldighet för koncessionshavare att — på framställning av nuvarande eller kommande abonnent — för åstadkommande av skälig prissättning underkasta sig reglering av pris och övriga villkor för leverans eller överföring av strömmen. Prisregleringen verkställs av särskild nämnd, den s k prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Med tanke på att det är den enskilde som initierar prövningen, framstår förfarandet närmast som en särskild prövningsordning för viss kommunal avgift.

15 Jfr nedan kap VI, 3 §.

16 SPKFS 1981:1, 13 §.

Kapitel VI

Förhållandet mellan kommunen och den enskilde: Avgiftsplikten

1 §. Inledning

Framställningen i kapitel IV gällde förhållandet mellan kommunens organ (kompetensfördelningen). I förevarande kapitel skall till behandling upptagas ett antal spörsmål, vilka rör förhållandet mellan kommunen och den enskilde (*avgiftsplikten*). Undersökningen är icke avsedd att omfatta frågorna om avgiftsuttagets storlek, avgiftsuttagets fördelning och avgiftsföreskrifters tillämplighet i tiden. Principerna om självkostnad, likställighet och förbud mot retroaktiva avgifter kommer nämligen — med hänsyn till bl a materialets omfattning — att behandlas i separata kapitel (VII—IX).

I det första avsnittet (2 §) skall den frågan uppmärksammas, huruvida förekomsten av taxa utgör en nödvändig förutsättning för uttag av avgifter (A), eller om avgiftsuttaget kan grundas på annat fullmäktigebeslut (B) eller på avtal om avgifter (C). Efter att i 3 § ha belyst taxans funktion och karaktär — bl a kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka taxesättningen — övergår framställningen till att behandla frågan om grunden för avgiftsplikten i det särskilda fallet (4 §). Här skall undersökas om avgiftsplikten konstitueras av taxan eller avtal (A), och i vad mån ett avtal om avgifter kan bli bindande för kommunen, så att den avgiftsskyldige till följd härav kan undgå en framtida avgiftshöjning (B). Den fråga, som härnäst skall beröras, gäller avgiftspliktens subjekt eller, annorlunda uttryckt, vem avgiftsskyldigheten åvilar (5 §). I vissa fall kan tvekan råda om vilken av två taxor som skall läggas till grund för avgiftsuttaget. Så t ex kan den avgiftsskyldige göra gällande, att debitering icke skall ske enligt ny, högre taxa, därför att avgiftsskyldigheten inträtt under äldre taxas giltighetstid. Om avgiftsskyldighetens inträde och valet av tillämplig taxa handlar framställningen i 6 §. De följande avsnitten kommer att ägnas avgiftspliktens fullgörande (7 §) samt de åtgärder som kommunen kan vidtaga för det fall att den avgiftsskyldige ej fullgör sin avgiftsplikt (8 §). Till sist skall uppmärksammas frågan, när ett avgifts- eller återbäringsanspråk preskriberas (9 §).

2 §. Förutsätter uttag av avgift alltid en taxa?

A. Huvudregeln

En för hela avgiftsmakten grundläggande regel har angivits vara, att kommunerna är oförhindrade att skattefinansiera en i och för sig avgiftsfinansieringsbar verksamhet, detta på grund av att rätten att uttaga avgift ej motsvaras av någon skyldighet.¹ Kommun "får" uttaga renhållningsavgift (15 § RenhL), "äger" uttaga köttbesiktningsavgift (13 § KöttbL), "må" uttaga byggnadslovsavgift (8 § BySt) osv. De omständigheterna, att det är fullmäktige som skall fatta beslutet om avgiftsfinansiering, och att debiteringsbeslut, som befinner sig deviera från taxans föreskrifter, med framgång kan angripas besvärsvägen,² bör därför föranleda, att *avgift ej kan uttagas om ett beslut av fullmäktige i detta avseende saknas*. Vid sådant förhållande får fullmäktiges underlåtenhet att besluta om avgiftsuttag tolkas så, att prestationen i stället skall finansieras medelst skatt.

Beslutar fullmäktige att uttaga renhållningsavgift, skall avgiften utgå enligt taxa (17 § 1 st RenhL). I taxa skall även anges grunderna för beräkningen av byggnadslovsavgift (8 § 2 st BySt). Medan kommunen fritt äger avgöra, om den vill finansiera tjänsterna medelst avgifter, så är den — om sådan finansieringsform beslutas — skyldig att i taxa ange antingen avgiften eller grunderna för avgiftens beräkning. Härav bör då den slutsatsen kunna dragas, att *avgift ej kan uttagas, om taxa saknas*. Det skulle sålunda icke vara tillfyllest, att stöd för rätten att uttaga avgift står att finna i författning (eller, vad avser privaträttsliga avgifter, indirekt i KL 4:2).

Det anförda vinner stöd av ett antal rättsfall rörande va-avgifter, vilka likaså skall utgå enligt taxa beslutad av anläggningens huvudman (se 27 § VAL). I fråga om dessa avgifter har nämligen va-nämnden intagit den ståndpunkten, att enbart *lagstöd ej utgör tillräckligt* stöd för rätten att uttaga avgift. Härför erfordras även en taxa. I målet *BVA 21/73* ansågs uttag av avgift för obebyggd fastighet förutsätta särskild bestämmelse härom i taxa. I ett annat fall, *BVA 25/73*, hade på en fastighet, som tidigare anslutits till allmän va-anläggning, uppförts ytterligare byggnad. Då taxan ej innehöll bestämmelse om engångsavgift i anledning av nybebyggelse, kunde fastighetsägaren ej påföras sådan avgift. Likartat är målet *BVA 17/72*. För

1 . Se kap II, 2 §.

2 . Se kap IV, 4 §.

fastighet, som utan förbehåll om anslutningens provisoriska karaktär kopplats samman med kommunens avloppsanläggning, har upprättandet av ny förbindelsepunkt ej inneburit att fastigheten nyanslutits till anläggningen utan i stället betraktats som en omläggning av tidigare utförd anslutning. Då taxan saknade bestämmelse om engångsavgift vid sådana åtgärder, kunde fastighetsägaren ej påföras någon anslutningsavgift.

Den av va-nämnden sålunda fastslagna principen, att huvudmannen i avsaknad av taxa eller taxebestämmelse ej äger rätt att påföra fastighetsägare avgift, kommer till uttryck även i målet *BVA 8/75*. På en till den allmänna va-anläggningen ansluten fastighet hade äldre byggnad rivits och ersatts av en ny med större våningsyta. Va-nämnden ansåg kommunen icke vara berättigad att till följd av den nya bebyggelsen uttaga engångsavgift såsom för nyanslutning, då stöd för sådant avgiftsuttag ej fanns i va-taxan. Efter att ha särskilt erinrat därom, att va-avgift utgår enligt taxa som huvudmannen utformar i överensstämmelse med de grunder som anges i VAL, uttalade nämnden följande: "Det förhållandet att va-avgift i visst fall beräknats med tillämpning av de grundsatser som anges i lag innebär således inte att huvudmannen utan vidare är berättigad att ta ut en sålunda beräknad avgift. Enligt det nyss anförda gäller såsom *ytterligare förutsättning* för avgiftsuttag att *avgiften har stöd i den av huvudmannen antagna va-taxan.*" (Kurs. här.)

Till sist skall påpekas att det för uttag av avgifter ej torde vara tillräckligt, att det finnes en taxa. Härutöver bör nämligen krävas att *taxan beslutats av ett därtill behörigt organ*. Här kan pekas på ett tidigare (i kap IV, 3 §, A) ur annan aspekt behandlat rättsfall rörande sjukhusvårdsavgifter — *RA 1976 Ab 220*. Här fanns det visserligen en "taxa", men denna hade beslutats av föreståndaren vid konvalescenthemmet. RegR slog fast, att det ankom på landstinget eller dess förvaltningsorgan att fatta beslut om taxa. Då sådant beslut saknades för den aktuella tiden, kunde vårdtagaren ej påföras någon vårdavgift. Även rättsfallet *NJA 1923 s 299* är av intresse i sammanhanget. Käranden yrkade här återfående av avgift, som erlagts till följd av ett av en spårvägsstyrelse fattat "taxebeslut". Yrkandet bifölls, då det i en av LSt fastställd ordningsstadga för spårvägen föreskrevs, att spårvägsavgifter skulle beslutas av stadsfullmäktige.

Utgör då förekomsten av taxa alltid en nödvändig förutsättning för uttag av avgift, eller kan uttaget grundas på annat beslut av fullmäktige eller rentav på avtal om avgifter? Om dessa spörsmål handlar den följande framställningen (B—C).

B. Individuella fullmäktigebeslut

Om man med taxa avser ett beslut av allmängiltig karaktär, borde en sådan föreskrift som den i RenhL, att avgift skall utgå enligt taxa, egentligen hindra, att taxan ersättes eller kompletteras med *individuella beslut* av fullmäktige, dvs beslut som riktar sig till *en eller flera närmare angivna adressater*.³ En sådan slutsats torde dock ej vara nödvändig. Även om frågan ej närmare utretts i rättspraxis, tyder ändock ett flertal rättsfall på att det icke råder något principiellt förbud mot att fullmäktige fattar individuella beslut rörande avgifter. (Man skulle ju här rentav kunna hävda, att det rör sig om "taxa för viss person".) Som exempel kan nämnas *RA 1961 I 187*, där fullmäktige i enlighet med ett förslag från kommunalnämnden beslutat att av klaganden uttaga viss va-anslutningsavgift. Besvären häröver lämnades utan bifall. Vid denna tidpunkt föreskrev 16 § VAL 55, att avgift skulle utgå enligt taxa, som utformats av anläggningens huvudman.

Andra exempel på denna företeelse ger rättsfallen *RA 1917 C 108*, där fullmäktige beslutat höja gasavgiften enbart för en abonnent, och *RA 1949 I 211*, där fullmäktige beslutat befria en tvätteriförening från skyldighet att erlägga abonnent- och grundavgifter avseende elström.

En speciell situation förelåg i rättsfallet *RA 1977 ref 55*. Här hade fullmäktige beslutat godkänna ett mellan kommunal myndighet och fastighetsbolag ingånget avtal, enligt vilket bolaget bl a erhöll en betydande avgiftssubvention. RegR:s pluralitet fann fullmäktigebeslutet lagligt, bl a därför att subventionen utgjort ett nödvändigt villkor för den civilrättsliga överenskommelsen. Fullmäktiges beslut fick i detta fall karaktären av särskild "va-taxa för bolaget". Jfr *RA 1977 Ab 463*, där likaså fråga var om besvär över beslut av fullmäktige att godkänna ett va-avtal. I detta fall ansågs däremot fullmäktige genom beslutet ha överskridit sin befogenhet, då den enligt avtalet utgående anläggningsavgiften innefattade en otillåten kommunal subvention till ett enskilt företag.⁴

Även om det alltså synes förhålla sig så, att fullmäktige kan fatta individuella beslut om uttag av avgifter, *begränsas* dock ej sällan möjligheterna härtill av den *likställighetsprincip* som skall iakttagas när kommunen träder i kontakt med sina medlemmar, t ex genom att tillhandahålla dessa av-

3 Givetvis måste gränsen mellan generella och individuella beslut bli flytande. Jfr t ex *RA 1961 I 201*, där fullmäktige beslutat fastställa anslutningsavgifter för ägare av "vissa angivna fastigheter" inom samhället.

4 Se härtill kap VIII, 6 §, B, 2.

giftsbelagda prestationer.⁵ Kommunen är härvid skyldig att behandla samtliga kommunmedlemmar på ett likformigt sätt, så att ej någon eller några obehörigen gynnas eller missgynnas. Kravet på likställighet kan därför komma att åsidosättas om fullmäktige genom ett individuellt beslut reglerar avgiftsskyldigheten för viss kommunmedlem på ett sätt som avviker från vad som gäller för andra medlemmar. (Så t ex upphävdes beslutet i ovannämnda RÅ 1917 C 108 såsom stridande mot likställighetsprincipen.) Ett individuellt beslut av fullmäktige torde därför kunna komma i fråga främst i fall, där en abonnent har ett berättigat anspråk på att särbehandlas i avgiftshänseende. Fullmäktige är t ex oförhindrade att fastställa särskild "va-taxa" för ett sjukhus, som är storförbrukare av vatten. Då en storförbrukare ur likställighetssynpunkt bör behandlas annorlunda än en normalförbrukare, t ex genom att beviljas kvantitetsrabatter, bör också en särreglering vid sidan av eljest gällande taxa vara möjlig. Härvid gör sig dock likställighetsprincipen såtillvida påmind, som kommunen är skyldig att prestera på lika villkor till samtliga storförbrukare i motsvarande situation, något som då kan medföra, att fullmäktige kommer att få besluta ett flertal "individuella va-taxor". För att undvika detta torde normalt generella regler härom i stället ges i taxa. Förutskickas må att det beträffande va-avgifter även är möjligt att träffa avtal i va-fråga, som ej regleras av taxa eller allmänna bestämmelser (se 28 § VAL och nedan under C, 2).

Till sist kan uppmärksammas den situation som uppkommer när kommunen på begäran av fastighetsägare utför renhållning inom område, där det enligt renhållningsordningen ej förekommer någon kommunal hämtning av hushållsavfall eller där omfattningen av bortforslingen är begränsad. I sådant fall föreligger ej någon ovillkorlig prestationsplikt utan om det framstår som oskäligt, t ex med hänsyn till hämtningsplatsens belägenhet, äger kommunen vägra hämtning (se 14 § RenhL).⁶ Frågor om sådan bortforsling prövas regelmässigt av miljö- och hälsoskyddsnämnden och rätten att för hämtningen uttaga avgift framgår av 15 § RenhL. Om kommunen beslutar sig för att efter framställning utföra "extra" renhållning, bör fullmäktige, om bestämmelse härom saknas i taxa, vara oförhindrade att fatta ett individuellt beslut om avgift för ifrågavarande hämtning. Det föreskrives visserligen i 17 § 2 st RenhL, att i taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan saknar tillämplig bestämmelse om

5 Principen kommer att närmare behandlas i kap VIII.

6 Se prop 1978/79:205 s 18.

avgift, men detta stadgande synes närmast ge uttryck för uppfattningen, att uttag av avgift förutsätter bestämmelse härom i taxa och att något fritt skön i detta hänseende ej kan tillkomma debiterande myndighet (jfr ovan under A). Bestämmelsen torde därför ej utgöra något hinder mot ett individuellt "taxebeslut" av fullmäktige. (Jfr nedan 4 §, A.)

C. Avtal om avgifter som alternativ till taxa

1. Huvudregeln

Nästa fråga är, i vad mån taxan kan ersättas eller kompletteras med avtal om avgifter.

Det torde stå klart, att kommunerna äger uttaga *offentligrättsliga avgifter* endast i den ordning som vederbörande författningsbestämmelse medger.⁷ Föreskrifter om att "avgift skall utgå enligt taxa" (se t ex 15 § RenhL) o likn måste uppfattas som ett hinder mot att taxan ersättes eller kompletteras med avtal om avgifter. Den omständigheten sålunda, att det beträffande t ex avgifter för upplåtelser å allmän platsmark i LKAvg anges, att dessa skall uttagas i enlighet med av fullmäktige fastställda grunder eller normer, utgör ett hinder mot privaträttsliga överenskommelser om sådana avgifter.⁸ Trots detta är det en i praktiken icke helt ovanlig företeelse, att kommunen sluter särskilt avtal med den som söker tillstånd enligt 2 § AOST.⁹

Skulle en offentligrättslig avgift ha uttagits på grundval av ett mellan kommunal myndighet och enskild ingånget avtal, torde bristen — om taxa ej finnes — i allmänhet vara av sådan karaktär, att det saknar egentlig betydelse om avgiften formellt erlagts till följd av ett frivilligt åtagande. I sådant fall synes allmän domstol böra bifalla en restitutionstalan ävensom ogilla en talan om utbekommande av avgift. Jfr i sammanhanget *NJA 1944 s 653*, där stad hade träffat avtal med bussägare om parkeringsavgifter. Avgiften befanns hänförlig till den allmänna rörelsen — detta hade HD tidigare fastslagit i rättsfallen *NJA 1931 s 686* och *1939 s 209* — och

7 Se kap V, 2 §, B, 1.

8 Prop 1957:157 s 56.

9 Se Ragnemalm, t ex s 27.

som sådan krävde den KMt:s fastställelse. Sådan fastställelse hade emellertid ej skett och den offentligrättsliga bristen ansågs ej kunna botas genom en civilrättslig överenskommelse. Staden ålade återbetalningsskyldighet.¹⁰

För att en avtalsreglering vid sidan av taxa skall vara möjlig beträffande offentligrättsliga avgifter torde därför få krävas särskilt författningsstöd.¹¹ (Ang avtal som grund för avgiftsplikten i det särskilda fallet, se nedan under 4 §.) Sådant stöd finnes i fråga om va-avgifter (se nedan 2) och värme- och energiavgifter. Här innehåller VAL och LAV särskilda föreskrifter om att avtal kan träffas i avgiftsfråga, som ej regleras i taxa (28 § VAL, 29 § LAV).

Vad gäller då beträffande *privaträttsliga avgifter*? Först må erinras om att kommunen är förhindrad att avtalsvägen betinga sig avgifter för en prestation, som är av sådan beskaffenhet att den skall bekostas medelst skattemedel.¹² Vid sådan s k olaga beskattning skulle ju även ett taxebeslut av fullmäktige vara olagligt. Härvid saknar det betydelse, att betalningsskyldigheten förutsätter en civilrättslig överenskommelse. Det sagda belyses av *RA 1968 ref 8*, som gällde frågan om lagligheten av en s k exploateringsavgift. Enligt RegR hade kommunen ej ägt att utan laga grund införa ett sådant avgiftssystem som det aktuella för fyllande av kommunens medelsbehov. Den omständigheten, att avgifterna skulle erläggas p g a formellt frivilliga åtaganden, påverkade ej utgången i målet.¹³

Det är dock ingalunda säkert, att ett med dylik felaktighet behäftat beslut, som vunnit *laga kraft*, leder till att därpå grundade senare beslut av kommunen — t ex beslut om att hävda anspråk på utfående av avgift — kommer att upphävas efter anförda kommunalbesvär. Besvärsmyndighet kan i vissa fall — då det är förbehållet allmän domstol att slutligt avgöra tvist mellan kommun och enskild — komma att få taga ställning till frågan om lagligheten av den standpunkt som kommunen intager i tvisten, men för bifall till besvaren kräves i regel att rättsfrågan är klar och att kommunens beslut, vilket har karaktären av s k *partsbesked*, därför framstår som *uppenbart obehogat*. Ett belysande exempel härpå utgör rättsfallet *RA 1978 2:36*. Här hade fullmäktige beslutat godkänna ett mellan kommunal myndighet och markexploatör ingånget avtal, enligt vilket den senare förband sig att för varje tomtplats till kommunen inbetala en avgift om 350 kr, vilken var avsedd att utgöra bidrag till kommunens kostnader för förvärv, anläggning och underhåll av båt-,

10 Jfr *NJA 1952 s 47* rörande avtal om gatuhandelsavgift. I detta mål blev dock återbetalningsfrågan annorlunda besvarad.

11 Lika Kaijser s 379 f.

12 Ibid.

13 Om rättsfallet ur annan aspekt, se kap V, 3 §, B.

bad- och rekreationsområden m m. För fullgörandet av sina skyldigheter enligt avtalet fick exploitören ställa säkerhet av 50.000 kronors värde. Sedan bolaget fullgjort samtliga åtaganden — frånsett villkoret om avgiften, vilken påstods vara kommunalrättsligt olaglig, då den var avsedd att finansiera anordningar som saknade samband med det exploaterade området — anfördes besvär över kommunstyrelsens beslut att vägra återlämnande av säkerheten. RegR konstaterade bl a, att det *icke* kunde anses *uteslutet att bolaget var civilrättsligt bundet av åtagandet i avtalet* oavsett det kommunala kompetensöverskridande — här replierades på ovan nämnda RÅ 1968 ref 8 — som ägt rum genom att kommunen i avtalet betingat sig bidragen i fråga. Kommunens ställningstagande i tvisten framstod därför *"inte"* som *"uppenbart felaktigt från rättslig synpunkt"*. Vid sådant förhållande utgjorde vad bolaget åberopat i målet ej grund för att upphäva kommunstyrelsens beslut. RegR (pluraliteten) lämnade besvären utan bifall. — Angående s k partsbesked må hänvisas till framför allt Ragnemalm, Förvaltningsbeslut s 411 ff. Till sist bör framhållas att besvärsgrundern "enskild rätt kränkt" föreslagits bli avskaffad; se SOU 1982:41, t ex s 185.

Det kan i sammanhanget även nämnas, att när den kommunala prestationen varit av sådan karaktär, att den skall bekostas genom allmän reparation och ej genom uttag av avgifter, har allmän domstol dömt till återbetalning av erlagda avgifter. I rättsfallet *NJA 1951 s 297* fann HD en avloppsledning vara att betrakta som en sådan anordning till invånarnas gemensamma gagn till vilken samtliga skattskyldiga inom köpingen hade att i vanlig ordning bidra. (Jfr t ex *NJA 1934 s 663*.) Kommunens påståen, att beslutet att framdraga avloppsledning var att anse som ett frivilligt erbjudande, vilket hade godtagits av de berörda fastighetsägarna, kunde enligt HD icke vinna avseende. Köpingens beslut att som villkor för ledningsframdraging och anslutning uppställa, att fastighetsägarna såsom bidrag till kostnaden erlade viss avgift, var enligt HD icke bindande, varför kommunen ålades återbetalningsskyldighet.

Det hittills anförda har gällt en tämligen speciell situation. En situation av annat slag förelåg i rättsfallet *NJA 1977 s 247*, där avgift för hemhjälp hade debiterats med belopp, som översteg taxans maximavgift. Kommunen gjorde här gällande, att det förelåg ett mellan hemhjälsorganet och hjälptagaren träffat *avtal*, enligt vilket den senare förbundit sig att för hemhjälp utge en avgift, som motsvarade kommunens faktiska kostnader för prestationen. HD fann emellertid hemhjälsorganet vara bundet av taxans avgiftsregler, "därest de tjänster som lämnats legat inom det genom taxan reglerade området". Då så befanns vara fallet, hade organet genom det åberopade avtalet åsidosatt taxebestämmelserna. Vid sådant förhållande hade hjälptagaren *"inte genom avtalet kunnat tillförbindas att*

för hemhjälpen utge ersättning med högre belopp än som upptagits i taxan". (Kurs. här.)

Då det sålunda var taxan som normerade storleken av hemhjälpsavgiften, var det kommunala organet förhindrat att avtalsvägen uttaga en avgift, som var högre än den som prestationen betingade enligt taxan. En från taxan avvikande avtalsreglering är *m a o* otillåten. Osäkert är däremot hur frågan om möjligheten till avtalsreglering skulle ha bedömts, om prestationen i fråga fallit utanför regleringen i taxan. Skulle taxan i sådant fall ha kunnat kompletteras med ett bindande avtal om avgift? Detta är i och för sig ingalunda otänkbart med tanke på HD:s uttalande om att hemhjälpsorganet var skyldigt att följa taxans föreskrifter för det fall att prestationen omfattades av taxeregleringen.

Jag har dock tidigare framfört den åsikten, att det är fullmäktige som skall fatta beslut om taxa avseende såväl offentligrättsliga som privaträttsliga avgifter.¹⁴ Fullmäktiges primära uppgift är att antaga generella avgiftsnormer, vilka sedan skall tillämpas av debiterande myndighet. I och med att det bör vara fullmäktige som avgör huruvida en prestation skall finansieras medelst avgifter, kommer förekomsten av taxa att utgöra en nödvändig förutsättning för uttag av avgifter. Saknas taxa får det antagas, att prestationen är avsedd att finansieras skattevägen. För besvarandet av förevarande fråga synes därför anledning saknas att göra en distinktion mellan offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter. Då en debiterande myndighet ej bör kunna besluta om taxa, bör den ej heller på civilrättslig väg kunna träffa överenskommelse om avgift för en prestation, för vilken särskilt beslut av fullmäktige om avgiftsfinansiering saknas. Någoting helt annat är att, om taxa finnes, avgiftsplikten i det enskilda fallet — liksom beträffande vissa offentligrättsliga avgifter — kräver ett civilrättsligt åtagande i form av avtal (se nedan 4 §).

I det följande avsnittet (2) skall något beröras de avtal om avgifter, som kan förekomma i va-sammanhang. Dessa avtal kompletterar på så sätt gällande taxa, att de normerar storleken av avgiften (varjämte de givetvis konstituerar avgiftsskyldighet; jfr nedan 4 §).

2. Avtal om va-avgifter

Enligt 28 § VAL kan huvudmannen träffa *avtal med fastighetsägare om sådan va-fråga som ej regleras i allmänna bestämmelser eller taxa*; detsamma gäller i fråga om värme- och energiavgifter, 29 § LAV (tidigare 28 § FjvL). Utrymme för privaträttsliga överenskommelser finns för det första beträffande i allmänna bestämmelser eller taxa icke reglerade frågor. För det andra kan sägas att avtalsfriheten utvidgas i samma utsträckning som huvudmannen eventuellt inskränker föreskrifterna i taxan eller de allmänna bestämmelserna. Härvid bör dock uppmärksammas att kommunens avtalsfrihet beskäres av den kommunala likställighetsprincipen (se nedan), varför man bör utgå från att huvudmannen beslutar om taxa och allmänna bestämmelser som är tillämpliga för flertalet abonnenter inom verksamhetsområdet. Då sålunda rättsförhållandet i flertalet fall helt torde komma att regleras av bestämmelserna i VAL, taxan och de allmänna bestämmelserna, lär en avtalsreglering företrädesvis bli aktuell när det gäller industrier, sjukhus, militära anläggningar och liknande förbrukare. Sådana va-abonnenter har ett berättigat anspråk på att särbehandlas i avgiftshänseende, t ex genom att beviljas särskilda kvantitetsrabatter, och bör därför beredas tillfälle till verkliga förhandlingar med huvudmannen.¹⁵ Vid utformningen av dylika avtal bör dock huvudmannen i möjligaste mån följa de principer som ligger bakom de allmänna reglerna.¹⁶

Det har ovan påpekats, att en avtalsreglering är utesluten, när avgiftsfrågan redan regleras av taxa, och att avtalsfriheten därjämte i ej ringa utsträckning begränsas av likställighetsprincipen. (Jfr diskussionen ovan under B ang individuella fullmäktigebeslut.) Ett taxestridigt avtal om högre avgift än vad som föreskrives i beslutad taxa grundar därför ej någon rätt för huvudmannen att vid betalningsvägran utfå mer än vad abonnenten har att erlägga enligt taxan.¹⁷ I en sådan situation är det således taxan som reglerar storleken av avgiften. Den omvända situationen — att överenskommelse träffas om en avgift, som är lägre än den som enligt taxan uttages av övriga abonnenter — får ej resultera i att avgifterna för dessa blir högre än vad som är förenligt med en skälig och rättvis kostnadsfördelning (26 § VAL). Ett förfarande, varigenom en abonnent i avtal erhåller särskild avgiftssubvention, kan i allmänhet — såvida icke läget är sådant, att

15 Se prop 1970:118 s 96.

16 Prop s 148.

17 Se Bouvin—Hedman s 150.

denne bör särbehandlas i avgiftshänseende — med framgång angripas besvärsvägen såsom innebärande en kränkning av likställighetsprincipen.¹⁸ Härutöver finnes fall, där kommunen ekonomiskt äger understödja viss icke-kommunal verksamhet. Har härvid frågan om understödets laglighet ur kompetenssynpunkt besvarats jakande, kan stödet ges i form av en avtalsreglerad avgiftssubvention. Dock är att märka, att kostnaden för subventionen ej bör belasta avgiftskollektivet utan i stället bestridas medelst skattemedel.¹⁹

Det kan framhållas att i sådana situationer, där huvudman och abonnent ej kan komma överens om ”särskild va-taxa genom avtal” — detta är en tvistefråga, som i och för sig kan dragas under va-nämndens prövning²⁰ — är kommunen oförhindrad att, eftersom något va-avtal ännu ej träffats, ensidigt lösa frågan genom en komplettering av taxan. Om så sker kan en avtalsreglering ej komma till stånd med hänsyn till avtalsförbudet i 28 § VAL. En särskild fråga är dock, om ett redan slutet va-avtal är bindande för kommunen i den meningen, att avtalet utgör ett hinder mot ett senare avgiftsuttag enligt taxa. Detta spörsmål kommer att diskuteras i samband med behandlingen av s k ”överenskomna” avgifter (nedan under 4 §, B).

Till sist kan nämnas att en *avtalsreglering* är möjlig *även* i den situationen, där fastigheten i fråga är belägen utanför va-anläggningens verksamhetsområde, dvs utanför det område för vilket taxan är avsedd att gälla (se BVA 68/80 nedan under 4 §, B). Huvudmannen kan också träffa avtal med annan än fastighetsägare om brukande av anläggningen (3 § 2 st VAL); jfr rättsfallet NJA 1981 s 837 (nedan under 4 §, B och 6 §, B).

D. Sammanfattning

Undersökningen i detta avsnitt kan i största korthet sammanfattas sålunda: Huvudregeln har angivits vara, att avgift kan uttagas endast för det fall att det finnes en av fullmäktige beslutad taxa. För uttag av t ex va-avgifter är det alltså ej tillfyllest, att det i VAL finnes en särskild föreskrift om rätt till avgift, utan härutöver kräves att avgiften upptagits i taxa. Denna hu-

18 Jfr Westman i FT 1958 s 237.

19 Se vidare kap VIII, 6 §, B, 2.

20 Jfr RÅ 1977 Bb 94 gällande besvär över beslut av kommunal nämnd att avvisa framställning av bolag om särskild va-taxa.

vudregel synes dock på så sätt böra modifieras, att fullmäktige — om inte likställighetsprincipen lägger hinder i vägen härför — kan fatta individuella beslut om avgifter, vilka närmast får karaktären av "taxa för viss person". Då fullmäktige innehar avgiftsmakten, får det antagas, att prestationen skall bekostas medelst kommunalskatt, om särskilt beslut av fullmäktige om avgiftsfinansiering saknas. Detta bör enligt min mening gälla även i fråga om privaträttsliga avgifter. Följden härav blir, att en taxa icke kan ersättas eller kompletteras med avtal om avgifter, såvida ej annat är särskilt föreskrivet. Sådana särföreskrifter finnes beträffande va- och energiavgifter, ty enligt VAL och LAV är det tillåtet att sluta bindande avtal om avgift för den händelse avgiftsfrågan inte är reglerad i taxa. Huvudmannens möjligheter att med abonnent sluta dylika avtal, vilka sålunda utgör ett alternativ till taxa, begränsas dock i ej ringa utsträckning av likställighetsprincipen. En avtalsreglering vid sidan av taxan torde därför komma i fråga främst när det gäller storförbrukare, vilka har ett berättigat anspråk på att särbehandlas i avgiftshänseende. En avtalsreglering är möjlig även för det fall att fastigheten är belägen utanför verksamhetsområdet, och enligt ett särskilt stadgande i 3 § 2 st VAL kan huvudmannen sluta avtal med annan än fastighetsägare om brukande av anläggningen.

3 §. Taxans funktion och karaktär

Som i föregående avsnitt visats är utgångspunkten, att det för uttag av avgifter kräves en taxa. Vilken funktion fyller då taxan, och vilket inflytande har den enskilde kommunmedlemmen över taxesättningen? Dessa båda spörsmål skall belysas i förevarande avsnitt.

Det har i ett tidigare sammanhang framhållits, att fullmäktiges beslut om taxa primärt riktar sig till den debiterande myndigheten.¹ Taxan skall alltså tjäna som rättesnöre vid avgiftsberäkningen. Nu lär det emellertid ej kunna påstås, att taxans adressat enbart skulle vara den debiterande myndigheten, utan taxebeslutet kan även sägas rikta sig till de enskilda kommunmedlemmar, som antingen frivilligt överväger eller som är rättsligt eller faktiskt tvingade att ianspråktaga prestationen. En av taxans *huvudfunktioner* måste sägas vara, att en presumtiv nyttjare skall med ledning av

1 Kap IV, 4 §, A.

taxans bestämmelser på förhand kunna få klarhet i vad ett utnyttjande av prestationen kommer att kosta honom i form av avgift.² Denna uppfattning har kommit till klart uttryck när det gäller va-avgifter. VAL tillförsäkrar nämligen varje nyttjare en rätt att — såvida ej avtal träffats enligt 28 § — med ledning av taxeföreskrifterna i förväg kunna fastställa den avgift som huvudmannen kommer att debitera. Avgifterna skall därför anges i relation till förbrukad vattenmängd, avledd mängd spillvatten, antal rum eller våningsyta, tomtstorlek eller andra sådana omständigheter.³ Kommun har därför ej ansetts berättigad att grunda avgiftsuttag på bestämmelse, enligt vilken brukningsavgift i vissa undantagsfall skulle påföras efter va-verkets bedömande i det särskilda fallet; se *BVA* 59/77.

I praktiken försvåras dock ofta den enskildes möjligheter att själv beräkna sin avgift och på så sätt kunna kontrollera riktigheten av ett avgiftskrav. Stundom kan författningsbestämmelserna, vilka anger hur avgiften skall beräknas, vara så komplicerade, att den enskilde har svårt att tillgodogöra sig deras innehåll. Så är framför allt fallet inom kommunal äldreomsorg, där avgifterna uttages enligt detaljerade bestämmelser i 46—49 §§ SoF, samt inom ramen för det avgiftssystem som gäller enligt ByL. I visst fall har även rättspraxis kommit att fastslå en tämligen komplicerad beräkningsmetod; här åsyftas den matematiska kalkylmodell som HD tillämpat för beräkningen av tomträttsavgäld.⁴ Emellanåt kan också själva taxekonstruktionen verka hindrande, i det att den enskilde för sin avgiftsberäkning kan vara tvungen att vända sig till den debiterande myndigheten för att erhålla kompletterande information. Så kan bli fallet om taxan ex.vis innehåller ett bemyndigande för debiteringsmyndigheten att med jämna mellanrum omräkna avgifterna med hänsyn till förändringar i konsumentprisindex.

Har då den enskilde kommunmedlemmen något reellt inflytande över taxesättningen? Svaret måste bli nekande. *Antagandet av taxan* kan nämligen sägas vara *en ensidig offentligrättslig handling*, vilket i huvudsak innebär, att fullmäktige själständigt avgör inte bara frågan om avgift över hu-

2 Lika Hessler i NJA 1974 s 25. — Enligt Sundberg (s 361) ”bör iakttagas, att taxan riktar sig mot det kommunala förvaltningsorganet, icke mot den enskilde avnämaren. Endast indirekt, genom organets skyldighet att i sin verksamhet följa taxan, får densamma betydelse för avnämaren.”

3 Bouvin—Hedman s 149.

4 Se härtill nedan kap VII, 3 §, B, 2, b).

vud skall uttagas⁵ utan också frågan om avgiftsuttagets storlek och fördelning. Den enskildes möjligheter att i detta avseende utöva kontroll över fullmäktiges verksamhet inskränker sig till att i efterhand få beslutets laglighet prövad av besvärsmyndighet efter kommunalbesvär, av va-nämnden (beträffande va- och energiavgifter) eller av allmän domstol i samband med talan om utbekommande eller återbäring av avgift.⁶ Kommunen bör dock i samband med avgiftsdebitering eller på annat sätt lämna uppgift om en företagen taxeändring.⁷

Att antagandet av en kommunal taxa är en ensidig handling belyses av t ex *RÅ 1975 Ab 325*, som avsåg besvär över beslut att antaga ny va-taxa. Klagandena bestred här kommunens krav på att få uttaga ny anslutningsavgift och framhöll, att det måste vara kommunens oavvisliga skyldighet att genom avtal träffa överenskommelse om de eventuellt nytillkomna nytigheter som kommunen ville sälja till husägarna. Besvären ogillades. Även rättsfallet *RÅ 1980 Ab 15*, där fullmäktige hade beslutat höja avgifterna för torgplats, är av intresse i sammanhanget. I besvären över fullmäktiges beslut påstods det bl a, att taxan var olaglig av den anledningen, att påbörjade förhandlingar angående höjningen av torghandelstaxorna ej hade slutförts. Utgången blev densamma som i föregående mål. En jämförelse kan härvid göras med *RÅ 1954 I 73*. I samband med antagandet av sotningstaxa beslutades att å de i taxan angivna avgifterna skulle utgå ett tillägg om 20 procent. Sedan besluten fastställts av LSt, yrkade den klagande skorstensfejarmästaren i besvären hos KMt, att avgiftstillägg skulle utgå med 32 procent. Besvären ogillades.

Det synes alltså vara möjligt att uppställa en huvudregel av innebörd, att fullmäktige ensidigt beslutar t ex om avgiftshöjning eller eljest om ändring i avgiftsvillkoren, och att det för en taxas kommunalrättsliga giltighet ej kräves, att de avgiftsskyldiga skall ha godkänt densamma. En annan sak är, att taxan ej alltid konstituerar omedelbar avgiftsskyldighet i den meningen, att avgift kan uttagas oberoende av avtal (se nedan 4 §).

I sammanhanget kan nämnas att fullmäktige likaså bestämmer taxeområdet, dvs *taxans lokala tillämplighet*. Här må blott pekas på rättsfallet *BVA 2/73*, där va-nämnden ogillade ett yrkande om att engångsavgift för

5 Se kap II, 2 § och kap IV, 3 §.

6 Jfr prop 1938:137 s 43, där besvärsförfarandet anges vara det enda rättsmedlet för abonnent, som ej åtnöjes med en taxeändring.

7 Se t ex prop 1970:118 s 149.

va-anslutning skulle debiteras enligt annan taxa än den inom vars tillämpningsområde den berörda fastigheten var belägen.

En med vad ovan sagts sammanhängande fråga är, *huruvida* den enskilde kommunmedlemmen på så sätt kan påverka taxesättningen, att ett *verkställighetsorgan är skyldigt att på framställning av enskild till fullmäktige föra upp frågan om ändring eller införande av taxa*. Någon sådan skyldighet torde ej föreligga. Till belysning härav kan först pekas på rättsfallet *RA 1980 Ab 57*. Här hade klaganden — i samband med en ansökan om avgiftsbefrielse — hemställt att kommunen måtte införa s k sommar-taxa för sophämtning. Med anledning av framställningen beslutade kommunstyrelsen, att hittillsvarande avgiftssystem skulle bibehållas. I besvären häröver påstod klaganden bl a, att beslutanderätten i frågan tillkom fullmäktige. LSt ansåg kommunstyrelsen ej ha överskridit sin befogenhet, då styrelsen ägde vägra att till fullmäktige föra upp frågan om införande av ny taxa. RegR (pluraliteten) lämnade de fullföljda besvären utan bifall. RegR:t Petrén var dock av skiljaktig mening och hänvisade till stadgandet i dåvarande 3 § RenhAvgL, enligt vilket det ankom på fullmäktige att besluta om renhållningstaxa. Styrelsen hade, menade Petrén, överskridit sin befogenhet.

Inte heller i rättsfallet *RA 1974 A 1885* ansågs en kommunstyrelse skyldig att på begäran av enskild göra framställning hos fullmäktige om omprövning av gällande regler för uttag av ersättning (för gatubyggnadskostnader).

Den omständigheten, att fullmäktige skall besluta om taxa, bör givetvis innebära, att fullmäktige beslutar inte bara om en höjning av avgifterna utan också om att avgiftsuttaget för kommande tid skall vara oförändrat. När det däremot gäller sådana situationer som de ovannämnda, där en nämnd underlåter att till fullmäktige föra upp enskilds begäran om taxenäändring, synes man knappast kunna hävda, att nämndens beslut innebär ett antagande av taxa. Då beslutet ej påverkar den gällande taxan, kan nämnden inte anses ha inkräktat på fullmäktiges beslutanderätt. Läget måste dock te sig annorlunda för det fall att nämndens beslut kan sägas innefatta en "ändring" av taxan.⁸ I sådant fall har nämnden realiter fattat ett beslut om taxa, något som den ur kompetensfördelningssynpunkt är förhindrad att göra.

8 Jfr *RA 1953 I 36*, där ett beslut av drätselkammare upphävdes, då beslutet innebar en "ändring" av gällande gatubyggnadskostnadsbestämmelser.

Sammanfattningsvis kan i största korthet sägas, att antagandet av taxan är en ensidig offentligrättslig handling, över vilken kommunmedlemmarna saknar reellt inflytande. Den fråga, som härnäst skall belysas (4 §), gäller grunden för avgiftsplikten i det särskilda fallet. Konstitueras avgiftsplikten av taxan eller av avtal?

4 §. Grunden för avgiftsplikten i det särskilda fallet

A. Allmänt

Det förhållandet, att en kommunal nämnd ej bör kunna sluta bindande avtal om avgifter — vare sig som komplement eller som alternativ till taxa (se ovan 2 §, C) — får ej sammanblandas med det faktum, att rättsförhållandet mellan kommunen och den enskilde kan få avtalsmässig prägel p g a att *avgiftsplikten förutsätter ingående av avtal*. Detta gäller beträffande *samtliga privaträttsliga avgifter*. När det gäller uttag av sådana avgifter såsom t ex elavgifter, där det för avgiftsplikt i det enskilda fallet kräves, att kommunal myndighet och enskild träffar avtal om prestationen (jfr nedan), förfar man i praktiken oftast så, att abonnenten i avtalet får förbinda sig att godkänna ej endast vid tiden för avtalet gällande taxa utan även framtida ändringar och tillägg däri. Taxan synes härigenom få karaktären av ett sedvanligt avtalsvillkor.

I sammanhanget bör dock påpekas att man *ej* alltid torde kunna *kräva* ett *uttryckligt åtagande* från nyttjarens sida, för att han skall bli skyldig att erlägga avgift. Som Strömberg framhåller måste det i flertalet fall anses tillräckligt, ”att den enskilde begärt eller eljest på eget initiativ begagnat sig av anstaltens prestation utan att ha haft grundad anledning antaga, att anstalten ej avsett att utkräva avgift för prestationen”.¹ I t ex elsammanhang måste det därför anses tillräckligt, att elverket fullgör leverans och att abonnenten mottager denna. Det lär också i praktiken ha blivit allt vanligare, att elleverantören ej kräver skriftligt abonnemang. I och med att en person flyttar in i en lägenhet, ianspråktagar en lokal osv samt börjar uttaga elkraft, har leverantören anledning utgå från att vederbörande önskar övertaga abonnemanget på sedvanliga villkor och att därför bindande av-

1 Strömberg s 252 f.

tal kommit till stånd. Ett skriftligt avtal är dock av stort värde ur bevissynpunkt. Normalreglementet (EL-AB-L-72) ger också elleverantören rätt att kräva sådant avtal.

Frågan om *karaktären av rättsförhållandet* mellan kommuns affärsdrivande verk och abonnent har i doktrinen varit föremål för olika bedömningar. Spörsmålet skall här ej närmare penetreras, men det kan vara på sin plats att i sammanhanget redovisa några författareshypoteser.

Enligt *Westman* avviker ifrågavarande rättsförhållande från ett sedvanligt rättsförhållande bl a i det avseendet, att det för avgiftsplikten grundläggande avtalet hänvisar till den av fullmäktige ensidigt antagna taxan. Till utveckling av sin mening anför denne förf. (i FT 1944 s 158): "Priset å den nyttighet, som skall levereras, bestämmes, såsom redan inledningsvis framhållits, för huvuddelen av abonnenterna icke vid leveransens början utan i detta hänseende hänvisas till 'gällande taxa'. Denna taxa fastställs regelmässigt av kommunens beslutande organ. Kontraktet tillförsäkrar icke den vanliga hushållsabonnenten rätt att erhålla nyttigheten till det pris, som vid avtalets ingående tillämpades, ty med 'gällande taxa' förstås de vid varje tidpunkt utfärdade taxebestämmelserna. Avgiften kan alltså genom en ensidigt rättshandling av leverantören närsomhelst ändras utan att ens formell underrättelse behöver ske till medkontrahenten. Prisändringarna äro icke knutna till vissa objektiva fastställbara växlingar i tillverknings- eller råvarupriser eller i den allmänna prisnivån. Konsumenten får finna sig i det pris, som av leverantören eller hans huvudman bestämmes. Redan hänvisningen till 'gällande taxa' innefattar ett sådant avsteg från vad som eljest förstås med civilrättsligt avtal, att man väl kan ifrågasätta, om ett dylikt avtal annat än till skenet föreligger mellan verk och abonnent. Ingen köpare skulle ju eljest med en säljare sluta ett avtal, som innebure, att säljaren eller säljarens huvudman ensam skulle äga bestämma priset för den vara, som enligt avtalet skall levereras." Bl a de omständigheterna, att avgiftens storlek ensidigt bestämmes av kommunen och att prestationen, vars omfattning ej är på förhand bestämd, ej sällan tillhandahålles med stöd av en faktisk monopolställning, föranleder *Westman* att beteckna avtalen som en typ av *förvaltningsrättsliga avtal* (ibid s 164; jfr samme förf. i *Elverksjuridik* s 81 ff). — På enahanda sätt har *Eek* (i FT 1944 s 79) karaktäriserat avtal mellan elverk och abonnent.

Strömberg delar ej *Westmans* uppfattning, "att anstaltens befogenhet att ensidigt ändra abonnemangsvillkoren är en rent offentligrättslig företeelse" (*Strömberg* s 246). De förbehåll kommunen gör i avtalet, t ex rätten att när som helst ensidigt ändra taxan, är, menar *Strömberg*, "avsedda att utgöra avtalsklausuler, som den enskilde underkastar sig genom att teckna abonnemang", varför "frågan om deras giltighet torde vara att bedöma enligt allmänna privaträttsliga principer". Intet stöd finnes enligt *Strömberg* "för att betrakta de kommunala elektricitets- och gasverkens reglementen och *taxor* som annat än *allmänna avtalsvillkor*". (*Kurs. här.*)

Vad som ovan sagts rörande avtal som grund för avgiftsplikten — och om att taxan får karaktären av ett "ensidigt bestämt avtalsvillkor" — gäller

även i fråga om *vissa offentligrättsliga avgifter*. Som exempel kan nämnas avgifter för sociala tjänster, vilka enligt 35 § SoL skall utgå enligt grunder som kommunen (fullmäktige) bestämmer. Å ena sidan är det ju en grundläggande förutsättning för avgiftsuttag, att fullmäktige har beslutat avgiftsfinansiera de sociala tjänsterna. Om sådant fullmäktigebeslut saknas, kan ett avgiftsuttag ej åstadkommas genom ett avtal mellan enskild och kommunal myndighet. Har fullmäktige å andra sidan beslutat uttaga avgifter, så är detta beslut ej tillräckligt för att konstituera avgiftsskyldighet, utan härutöver kräves att den enskilde i avtal förklarar sig vilja mottaga tjänsten och samtidigt härför ikläder sig betalningsskyldighet. Ett sådant avtalsförhållande kan komma till stånd enbart därigenom, att vederbörande med nämndens tillstånd tager prestationen i anspråk (jfr ovan och *RÅ 1982 2:62*).²

Ett dylikt avtal är dock av annan karaktär än de avtal om avgifter, som kan förekomma i va-sammanhang (se ovan 2 §, C, 2). De senare avtalen kompletterar på så sätt gällande taxa, att de normerar storleken av avgiften — varjämte de givetvis konstituerar avgiftsskyldighet. Avtal av det förra slaget är däremot nödvändiga endast för att avgiftsskyldighet skall uppkomma i det enskilda fallet. Avgiftens storlek normeras emellertid av taxan, vilken — liksom när det gäller privaträttsliga avgifter — blir att betrakta som en del av avtalet.

Nu förhåller det sig emellertid så, att *några offentligrättsliga avgifter*, bl a renhållningsavgifter, *utgår helt oberoende av avtal*. Taxan kan därför sägas bli *omedelbart bindande*, när fråga är om uttag av avgift för en prestation, som den enskilde är rättsligt skyldig att mottaga.³ I och för sig kan man tycka, att avgiftsplikten skall grunda sig antingen på bestämmelse i författning eller på avtal,⁴ men då författningsreglerna på avgiftsområdet är fakultativa — kommunen kan m a o underlåta att uttaga t ex renhållningsavgifter — synes det i dessa fall ligga närmast till hands att anse, att det är taxan som konstituerar avgiftsskyldigheten. Så t ex kräves det för avgiftsbefrielse avseende renhållningsavgift, att fastighetsägaren befriats från skyldigheten att anlita det kommunala renhållningsväsendet, dvs beviljats dispens.⁵ I annat fall blir han — även om det ej finnes något avfall

2 Se Kaijser—Riberdahl s 65.

3 Lika Strömberg i FT 1976 s 69.

4 Jfr Heuman s 87.

5 Prop 1965:21 s 25.

att bortforsla från fastigheten⁶ — skyldig att erlägga avgift enligt den av fullmäktige beslutade renhållningstaxan, vilken dock utgör en nödvändig förutsättning för att avgift skall kunna uttagas.

Om vi något uppehåller oss vid *renhållningsavgifterna*, kan det hävdas, att läget ter sig annorlunda för det fall att det kan sägas framstå som "oskäligt" att kommunen ombesörjer avfallshämtningen. I sådant fall, t ex när hämningsplatsen är avsides belägen, föreligger ej någon ovillkorlig prestationsplikt utan kommunen äger — även om fastighetsägaren gör framställning härom — vägra bortforsling (se 14 § RenhL). Skulle kommunen ändå besluta sig för att utföra "*extra renhållning*", bör *avtal* här om kunna ingås mellan ex.vis miljö- och hälsoskyddsnämnd och berörd fastighetsägare. Med hänsyn till vad som tidigare sagts rörande förekomsten av taxa som en nödvändig förutsättning för avgiftsuttag och till stadgandet i 17 § RenhL, att "avgift skall utgå enligt taxa", synes dock den i avtalet bestämda avgiften böra ha stöd i en av fullmäktige beslutad avgiftsnorm. I detta fall är det emellertid icke taxan utan avtalet som konstituerar avgiftsskyldigheten.

Här må en jämförelse göras med den situation som kunde uppkomma när LSt med stöd av dåvarande 4 § 1 st KomRenhL medgav kommun s k hämningsdispens. Så hade skett i rättsfallet *RA 1980 Bb 237*. Visserligen fann RegR det klandrade debiteringsbeslutet vara icke överklagbart, varför LSt hade bort avvisa besvären, men intressant är vad RegR härutöver yttrade. Domstolen anförde: "Av handlingarna i målet framgår vidare, att kommunen under den ifrågavarande perioden varit av länsstyrelsen befriad från den i 4 § dåvarande kommunala renhållningslagen stadgade skyldigheten för kommun att bortforsla orenlighet och avfall från hushåll beträffande fastigheterna på ön Skigan. Frågan om *kommunens hämtning* av sopor och latrin från dessa fastigheter har under sådana omständigheter utgjort ett *ämne av privaträttslig natur* beträffande vilket kommunen och envar fastighetsägare kunnat såsom självständiga parter *sluta avtal*." (Kurs. här.)

6 Den omständigheten, att fastighetsägaren i strid med gällande bestämmelser själv omhändertagit avfallet, medför följaktligen icke befrielse från skyldigheten att erlägga avgift (se t ex *SvJT 1946 refs 1* och *RA 1961 I 170*). Om kommunen skulle brista i sin skyldighet att utföra renhållningen, kan dock avgiftsplikten påverkas; se *RA 1982 Ab 129*. Jfr *NJA 1979 s 360*, där fastighetsägaren ej ansågs böra erlägga avgift, då avståndet till uppsamlingsstället var betydande.

Det skall till sist framhållas, att då taxan oftast får karaktären av ett sedvanligt avtalsvillkor, och då det härvidlag rör sig om ett villkor, som ensidigt bestämmes och ändras av kommunen, synes eventuella felaktigheter och brister i taxan böra tolkas till kommunens nackdel. Man torde alltså böra tillämpa den avtalsrättsliga s k oklarhetsregeln, vilken innebär att ett avtal in dubio tolkas *contra stipulatorem*, dvs till nackdel för den som formulerat avtalet. En restriktiv tolkning har för övrigt stöd i den omständigheten, att avgift ej bör kunna uttagas utan att klart stöd härför finnes i taxa. (Se ovan 2 §, A; jfr kap IV, 4 §, C.) Att detsamma bör gälla även i fall, där taxan blir omedelbart bindande, belyses av några rättsfall rörande va-avgifter.⁷ I målet *BVA 21/73* ansåg va-nämnden, att en taxa, som ej medgav uttagande av avgift för obebyggd fastighet, skulle tolkas så, att fastigheten måste vara bebyggd för att avgift skall kunna uttagas. I ett annat fall, *BVA 8/73*, ansågs en va-taxa ej heller medge uttag av avgift för vissa garagelokaler. Likaså har en taxeföreskrift om att avgift i visst fall "må" nedsättas av huvudmannen tolkas såsom innebärande en skyldighet att bevilja nedsättning så snart förutsättningarna härför varit uppfyllda; *BVA 19/73*.

B. Särskilt om s k "överenskomna" avgifter

Som i föregående avsnitt visats förutsätter avgiftsplikten i regel ingående av avtal. Den fråga, som härmed aktualiseras, gäller, huruvida ett dylikt avtal kan bli bindande för kommunen i den meningen, att det utgör ett hinder mot senare avgiftshöjningar.

Om regleringen sker på det sättet — vilket är vanligt när det gäller t ex elavgifter — att man i det för avgiftsplikten grundläggande avtalet intager en klausul om att avgiftens storlek skall normeras av vid varje tidpunkt gällande taxa, blir abonnenten till följd av sitt åtagande bunden av eventuella taxehöjningar, såvida han icke har möjlighet att säga upp abonnemanget.⁸ Även om antagandet av taxan är en ensidig offentlighetslig handling, är dock en hänvisning i avtalet till "vid varje tidpunkt gällande

7 Lika Bjerken s 22.

8 Detta innebär också att elabonnenten — så länge avtalet är i kraft — kan påföras fasta avgifter, även om någon elström ej tages i anspråk; se *NJA 1932 s 483*.

taxa” nödvändig för att en senare företagen taxeändring skall bli omedelbart bindande för abonnenten. Skulle det förhålla sig så, att abonnenten i avtalet tillförsäkrats prestationen mot viss bestämd avgift eller enligt viss taxa, kan det sägas röra sig om en ”överenskommen” avgift. För att i detta läge kunna åstadkomma en tarifförändring synes enda utvägen vara, att kommunen uppsäger abonnemanget, om sådan rätt stipulerats i reglementet el likn.⁹

I sammanhanget kan redovisas rättsfallet *RA 1973 S 31* gällande besvär över fullmäktiges beslut att antaga ny barntillsynstaxa. Klaganden hävdade bl a, att kommunen genom att tillämpa taxan från viss angiven dag ej hade iakttagit den uppsägningstid som föreskrevs i de mellan barnavårdsnämnden och föräldrarna ingångna avtalen. Enligt LSt, i vars beslut RegR ej gjorde ändring, var det klandrade beslutet om taxans ikraftträdande att uppfatta så, att taxan skulle gälla mot barnavårdsnämndens avtalsparter först sedan överenskommen uppsägningstid iakttagits. Frågan om eventuellt avtalsbrott härvidlag kunde ej bli föremål för prövning i den för kommunalbesvär stadgade ordningen. Besvären lämnades utan bifall.

Det bör även uppmärksammas, att ett *individuellt fullmäktigebeslut*, vilket reglerar storleken av avgiften, kan skapa en sådan bundenhet för kommunen, att den vid en senare tidpunkt ej äger frångå eller ändra beslutet med mindre detta förbundits med någon rätt till återkallelse. Den avgiftsskyldige, som beröres av beslutet, kan härigenom — om dylikt förbehåll saknas — komma att försättas i ett gynnsammare läge än de abonnenter, vilka i avtal förbundit sig att utge avgift enligt gällande taxa. Även om situationen mera sällan torde uppstå i praktiken, finnes dock ett belysande rättsfall, där ett individuellt fullmäktigebeslut medförde *civilrättslig bundenhet*, varför RegR upphävde ett senare beslut av fullmäktige att frångå de utfästa villkoren. I målet i fråga — *RA 1968 K 441* — hade fullmäktige först beslutat medge klaganden anslutning till va-anläggningen mot viss anslutningsavgift, vilken skulle reduceras med ett av klaganden förskotterat belopp utgörande kostnad för servisledning fram till fastigheten. Ett sedermera fattat fullmäktigebeslut om att servisledningar skulle framdragas endast till tomtgräns ledde till att fullmäktige beträffande klaganden såtillvida ändrade sitt ursprungliga beslut, som anslutningsavgift skulle

9 Westman, Rättsliga spørsmål s 31. — Enligt Sundberg (s 361) påverkas icke ett avtal, varigenom abonnent ingått långtidskontrakt med kommunalt förvaltningsorgan, av ett mellankommande taxebeslut.

uttagas utan någon reduktion för utförd servisledning. LSt lämnade besvären häröver utan bifall. RegR ansåg däremot att — i och med att fastigheten anslutits till anläggningen — *bindande avtal* kommit till stånd mellan kommunen och klaganden och att kommunens utfästelse sålunda var bindande. Kommunen ägde därför *ej* rätt att *ensidigt frånga de avtalade villkoren* och hade, genom att vägra klaganden avräkning, enligt RegR kränkt dennes enskilda rätt.

Problemet rörande avtalade eller ”överenskomna” avgifter kan aktualiseras även när det gäller *va-avgifter*, vilka, som framgått, kan uttagas genom *avtal med fastighetsägare*, om icke avgiftsfrågan redan är reglerad i taxa. Om ett va-avtal har slutits, utgör då avtalet ett hinder mot en senare taxereglering? Härvid kan undantagas de fall, där huvudmannen i avtalet på ett eller annat sätt förbehållit sig rätt att ensidigt ändra villkoren för avgiftsuttaget. Men blir inte läget annorlunda, om avgiften i avtalet har fixerats till visst belopp och om därvid från huvudmannens sida ej uppställts något förbehåll om framtida ändringar i avgiftsvillkoren? I propositionen med förslag till VAL — liksom till FjvL — uttalade DepCh, att ”avtal som träffas i fråga som regleras i allmänna bestämmelser eller taxa blir utan verkan. Om allmänna bestämmelser ändras kan detta medföra att ett tidigare träffat avtal inte längre blir gällande i viss del. Vilka konsekvenser detta skall få för avtalets rättsverkningar i övrigt får bedömas enligt allmänna avtalsrättsliga regler.”¹⁰

Det står klart, att avtal ej kan träffas om va-fråga, som redan är reglerad i taxa, liksom att kommunen är oförhindrad att t ex frånga ett åtagande i allmänna bestämmelser genom att vid en senare tidpunkt ensidigt ändra desamma,¹¹ men härutöver synes DepCh:s uttalande ge vid handen, att ett redan ingånget va-avtal skulle helt eller delvis kunna sättas ur kraft genom en senare företagen taxereglering. Även om de omständigheterna, att antagandet av taxan är en ensidig handling och att va-avtalet utgör komplement till taxan, kan tyckas tala för en sådan ordning, förefaller det besynnerligt om inte ett va-avtal i vissa fall — beroende på avtalets utformning och omständigheterna vid dess tillkomst — skulle kunna medföra civil-

10 Prop 1970:118 s 151 och prop 1975/76:149 s 78.

11 I BVA 26/74 ansågs kommun, som i allmänna bestämmelser åtagit sig att i viss utsträckning svara för underhållet av va-ledningar innanför fastighets tomtgräns, oförhindrad att frånträda åtagandet genom att i nya allmänna bestämmelser föreskriva, att förbindelsepunkt skulle vara belägen 0,5 meter utanför fastighets gräns.

rättslig bundenhet för kommunen. Att fråga stundom kan bli om en sådan "överenskommen" avgift som ej utan vidare kan ändras av huvudmannen tycks också vinna stöd i följande rättsfall.

I *NJA 1974 s 590* hade fastighetsägaren med kommunen träffat skriftligt avtal angående fastighetens anslutning till va-ledningarna. Avtalet berättigade honom att mot viss anslutningsavgift till nämnda ledningar ansluta ett bostadshus innehållande en lägenhet. Avgiften erlades och anslutning skedde enligt avtalet. I samband med en senare företagen tillbyggnad på fastigheten debiterades han i enlighet med då gällande taxa en tilläggsavgift. Fastighetsägaren menade, att avtalet ensamt reglerade rättsförhållandet mellan honom och kommunen, varför tilläggsavgift ej kunde uttagas så länge anslutningsavtalet fortfarande var gällande. Avtalet var upprättat på standardiserad blankett samt betecknat på ett sätt, som angav att det ingick i en serie dylika avtal inom kommunen. Den i avtalet bestämda anslutningsavgiften var beräknad enligt grunder angivna i då gällande taxa. Vad angick förbrukningsavgift för vatten hänvisade avtalet till vid varje tidpunkt gällande taxa. Va-nämnden ansåg anslutningsavtalet icke utesluta taxans tillämpning, varför fastighetsägaren ej kunde undgå betalningsskyldighet för avgiften. Fastighetsägaren väddade mot beslutet. VÖD erinrade inledningsvis därom, att va-utredningen funnit det vara vanligt förekommande att den som anslöt sin fastighet till va-anläggning fick underteckna ett avtal eller liknande handling rörande anslutningen och villkoren härför. Avtalen, vilka regelmässigt ej tillmättes någon självständig rättslig betydelse, hade närmast till syfte att utgöra en bekräftelse på etablerandet av rättsförhållandet mellan parterna på grundval av allmänna bestämmelser, taxa o dyl. Vissa privaträttsliga inslag kunde förekomma, t ex när individuell reglering var påkallad i fråga om amorteringstider, säkerhet för obetalda belopp el likn.¹² Enligt VÖD (majoriteten) var det i målet aktuella avtalet av sådan art som ovan beskrivits. Den omständigheten, att avtalet saknade bestämmelse om tilläggsavgift vid framtida ny-, till- eller ombyggnad, kunde — "mot bakgrunden av det anförda" — ej berättiga till slutsatsen, att kommunen avstått från att uttaga tilläggsavgift. Avtalet hindrade därför ej kommunen från att tillämpa bestämmelserna om tilläggsavgift i gällande taxa. (Två dissidenter.) HD fastställde VÖD:s dom.

Det är knappast möjligt att av rättsfallet draga den slutsatsen, att ett avtal om va-avgifter icke hindrar ett avgiftsuttag enligt senare beslutad taxa.

12 Se SOU 1967:65 s 184 f. Jfr prop 1970:118 s 95.

Den för kommunen välvilliga tolkningen av avtalet har med all sannolikhet berott på avtalets "osjälvständiga" karaktär — att detta hade upprättats i syfte främst att verifiera etablerandet av rättsförhållandet mellan parterna och därför närmast utgjorde ett komplement till de offentlig-rättsliga reglerna i VAL 55. Det är därför ingalunda otänkbart att frågan om det berättigade i avgiftsuttaget hade besvarats nekande, om avtalet befunnits vara av s a s "mera självständig rättslig beskaffenhet". En av VÖD:s skiljaktiga ledamöter ansåg inget tyda på att avtalet skulle tillmätas endast en begränsad betydelse, utan fastmer gav dess detaljerade bestämmelser intryck av att avtalet ansetts vara av "konstitutiv" betydelse för rättsförhållandet. Frånvaron i anslutningsavtalet av stadgande om tilläggsavgift och av hänvisning till va-taxans bestämmelser om sådan avgift var enligt dissidenten att uppfatta så, att tilläggsavgift icke skulle komma i fråga.

Av samma typ torde det avtal ha varit som var aktuellt i kommunalbesvärsmålet *RÅ 1962 I 45*, där frågan gällde huruvida beslut av fullmäktige om att uttaga grundavgift för avlopp stred mot äldre avtal med fastighetsägare. Sedan kommunen utfört va-anläggningar inom vissa delar av kommunen, träffades skriftliga avtal med berörda fastighetsägare. Enligt avtalen skulle avgift erläggas för dels anslutning till anläggningen, dels mängden levererat vatten. Klaganden gjorde gällande att kommunen — trots att avtalen var bindande — genom det klandrade beslutet fastställt en ny betydande årlig avgift, en s k grundavgift. RegR ogillade besvären med motiveeringen, att det åberopade avtalet icke var av sådan beskaffenhet, att uttagande av dylik grundavgift "uppenbarligen" skulle kränka enskild rätt. (Jfr t ex *RÅ 1960 I 98* och *1975 Ab 291*.)

I fall som det nyssnämnda, där ett ingånget avtal påstås utgöra hinder mot senare avgiftsuttag, torde ej sällan rättsfrågan vara av så tvistig natur, att någon större utsikt till framgång ej står att vinna besvärsvägen. Framstår ej rättsläget som klart, torde besvären regelmässigt komma att ogillas — stundom med en erinran därom, att det är förbehållet allmän domstol eller va-nämnden att slutligt slita tvisten.¹³

I ett annat rättsfall, *NJA 1981 s 837*, där en kommunägd fastighet hade överlåtits, gjordes det gällande, att engångsavgiftens storlek normerades av ett sådant i 3 § 2 st VAL åsyftat *avtal*, som huvudmannen kan träffa

13 Påpekas bör att besvärsgrundern "enskild rätt kränkt" föreslagits bli avskaffad; se SOU 1982:41 t ex s 185.

med annan än fastighetsägaren. Syftet med avtalet, vilket utgjorde en tidsbegränsad överenskommelse om "dispositions rätt", var emellertid, att den blivande fastighetsägaren skulle beredas tillfälle att — med sikte på det senare förvärvet av fastigheten — planera bebyggelse där. Enbart dessa åtgärder kunde enligt HD inte anses innebära att ett sådant avtal om brukande av den allmänna va-anläggningen, som avses i 3 § 2 st VAL, kommit till stånd mellan parterna. Engångsavgiften skulle därför debiteras enligt den taxa som gällde vid tidpunkten för förvärvet.

För att ytterligare belysa frågan om "överenskomna" va-avgifter kan till sist pekas på rättsfallet *BVA 68/80*, vilket gällde avtal om anslutningsavgift. Va-nämnden fann i detta mål, att bestämmelsen i 28 § VAL ej hindrade, att ett mellan kommunen och en ägare av *fastighet* belägen *utanför* den allmänna va-anläggningens *verksamhetsområde* träffat avtal om "viss anslutningsavgift", som var lägre än taxans, skulle vara bindande för kommunen även efter det att fastigheten införlivats med verksamhetsområdet. (Jfr t ex *BVA 5/72*.)

5 §. Avgiftspliktens subjekt

A. Inledning

Frågan om vem avgiftsskyldigheten åvilar har ej i nämnvärd utsträckning behandlats i vare sig rättspraxis eller doktrin. En förklaring härtill kan vara, att spörsmålet sällan vällar några direkta praktiska bekymmer, då det i regel torde stå klart, att avgiftspliktens subjekt är den som begärt eller mottagit den kommunala prestationen.¹ Så t ex åvilar skyldigheten att erlægga elavgifter abonnenten, dvs den som i eget namn tecknat abonnemang eller i vars namn abonnemang tecknats av behörigt ombud. När det gäller offentligrättsliga avgifter ger dock författningsbestämmelserna stundom upplysning om vem eller vilka som kan komma att ådraga sig avgiftsskyldighet. Några exempel härpå skall ges (nedan under B). Frågan om huvudmannens motpart i va-förhållanden kommer härvid att behandlas särskilt (1).

1 Strömberg s 257.

B. Författningsreglernas direktiv

1. Va-avgifter

a) Huvudregeln

Huvudmannens motpart i rättsförhållandet är i första hand *fastighetens ägare*, varmed avses den som enligt KomsKL är skyldig att betala skatt för garantibelopp för fastigheten (3 § 1 st VAL).² Här gäller sålunda ett något vidare "ägare"-begrepp än det strikt civilrättsliga, ty den åsyftade bestämmelsen i KomsKL — 47 § — likställer med ägare den som innehar fastighet med tomträtt, fideikomissrätt eller annan testamentarisk förfoganderätt. Här kan pekas på rättsfallet *BVA 24/77*, där va-nämnden slog fast, att en arrendator ej kan åläggas skyldighet att betala avgift avseende obebyggd fastighet.

Huvudregeln modifieras emellertid genom föreskriften i 3 § 2 st VAL om att huvudmannen har möjlighet att med *annan* än fastighetsägare träffa *avtal* om brukande av anläggningen. Vid sådant avtalsförhållande skall för huvudmannens medkontrahent (brukaren) gälla vad som i lagen föreskrives om fastighetsägare. Bestämmelsen möjliggör att ex.vis ett kollektiv av fastighetsägare — i form av t ex ekonomisk förening eller samfällighet — kan uppträda som abonnent gentemot huvudmannen.

Frågan, huruvida ett dylikt brukningsavtal har träffats, får givetvis besvaras utifrån avtalsrättens regler och grundsatser. Så t ex har ett bolag, som ej ägt men förvaltat fastigheter, ålagts att svara för avgiftsskyldigheten, då det angivits på skriftliga abonnemangsanmälningar till kommunen; *BVA 33/75*. Bolaget vitsordade i målet dels att anbringande av bolagets stämpel på abonnemangsanmälningarna skett genom dess försorg, dels att va-anläggningen hade brukats för fastigheterna under den tid avgiftsdebiteringen avsåg. På grund härav ansåg va-nämnden avtal ha träffats mellan kommunen och bolaget om brukande av anläggningen för fastigheterna. (Jfr *NJA 1981 s 837*, ovan 4 §, B.)

VAL:s regler om fastighet kan aktualiseras även när det gäller *byggnad på ofri grund*. När omständigheterna så föranleder skall nämligen enligt

2 En motsvarande bestämmelse beträffande värme- och energiavgifter finnes i 4 § LAV.

3 § 3 st VAL bestämmelserna om fastighet tillämpas på byggnad eller annan anläggning, som ej tillhör ägaren till marken. Vad som i lagen föreskrives om ägare av fastighet skall därvid gälla *anläggningens ägare*. En i praktiken icke ovanlig situation är att någon erhållit tillstånd att på allmän plats bedriva kioskrörelse. Tillståndshavaren kan då bli avgiftsskyldig enligt VAL.

b) Ansvaret för ogulden avgift vid överlåtelse av fastighet

Då en fastighet övergår i ny ägo, svarar den nye ägaren ej gentemot huvudmannen för avgift, som förfaller till betalning före tillträdesdagen. Regeln, som sedan länge ansetts gälla,³ är nu fastslagen i 11 § VAL.⁴ Innebörden av regeln — jämförd med bestämmelserna om avgiftsskyldighet för fastighetsägare — är, att ny ägare svarar för alla avgifter, som förfaller till betalning efter tillträdet, medan överlåtaren svarar för alla de avgifter som förfaller till betalning före denna tidpunkt. Då tillträdesdagen är avgörande för frågan om vem som är betalningsskyldig gentemot huvudmannen, kan således skyldighet att svara för va-avgift, som förfaller till betalning efter det att ny ägare tillträtt en fastighet, ej åläggas föregående ägare av fastigheten, trots att avgiften kanske hänför sig till tiden före tillträdet.

Det sagda belyses av rättsfallet *NJA 1982 s 768*. Här hade "avgiftsskyldighet för ägaren av den av "N.N. d 26 maj 1977 förvärvade och tillträdde fastigheten inträtt före nämnda dag", men "kommunen krävde betalning första gången genom faktura d 27 maj 1977". Denna faktura var visserligen utställd på den förre ägaren men utfärdad vid en tidpunkt, då den nye ägaren redan tillträtt fastigheten. Avgiften förföll sålunda till betalning först efter tillträdesdagen, varför HD fann den nye ägaren betalningsskyldig för avgiften.

Avgiften följer sålunda personen och är ej knuten till fastigheten som sådan. Frågan om ny ägares ansvar för obetald avgift var aktuell också i målet *BVA 2/72*. Sedan ett bolag, som exploaterat ett villaområde, försatts i konkurs, försålde konkursförvaltaren vissa fastigheter. Va-nämnden

3 Se *NJA 1938 s 51*. Här uppställde ett vattenverk som villkor för vattenleverans, att ny ägare av fastighet skulle betala tidigare ägares avgiftsskuld. Då kommunen ej ansågs kunna ålägga fastighetsägaren sådan betalningsskyldighet, tilldömdes denne skadestånd. — Att detsamma mutatis mutandis gäller i fråga om *elavgifter* framgår av rättsfallet *RA 1930 ref 31*.

4 Se ang värme- och energiavgifter 11 § LAV.

fann, att de nya fastighetsägarna ej var ansvariga för den anläggningsavgift som bolaget i exploateringsavtalet förbundit sig att utge till kommunen. (Jfr nedan under 8 §, E, 2.)

Att läget är något speciellt i en konkurssituation belyses av målet *BVA 65/77*, där periodiska va-avgifter förfallit till betalning först efter det att fastighetsägaren försatts i konkurs. Fråga uppkom huruvida konkursboet enligt 11 § VAL var att anse som ny ägare till fastigheten och därmed betalningsskyldigt för avgifterna. Va-nämnden besvarade denna fråga nekande. Konkursboet som sådant var ej betalningsansvarigt, utan avgifterna fick i vanlig ordning bevakas i konkursen.

Till sist bör uppmärksammas att VAL, som reglerar betalningsansvaret i förhållande till huvudmannen, ej har något samband med och ej heller tar över den civilrättsliga dispositonsrätt som säljare och köpare har i sådana frågor. Det är således parterna obetaget att i köpehandling närmare överenskomma att en av dem skall ha att svara för belopp som förfaller till betalning under den andres innehavstid. En sådan överenskommelse inkräktar emellertid ej på huvudmannens rätt att för ogulden avgift söka den som enligt VAL är ansvarig för att avgiftsskyldigheten fullgöres.⁵ Hinder torde dock ej möta mot att vid fastighetsöverlåtelse med huvudmannen träffa särskild överenskommelse angående fördelningen av betalningsansvaret (jfr *BVA 73, 75/77*).

2. Vissa övriga avgifter

Skyldigheten att erlagga avgift för byggnadslov åvilar enligt 8 § BySt *sökanden* eller, med lagens uttryckssätt, ”den som hos byggnadsnämnden gör framställning, vilken föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd eller framställning av arkivbeständig handling”.⁶ I 1 § LKAvg lämnas visserligen inget explicit svar på frågan, vem som har att erlagga avgift för gatumarksupplåtelser, men av lagens ordalydelse — ”har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats . . . må kommun . . . uttaga avgift för upplåtelsen”

5 Se härtill Bouvin—Hedman s 106.

6 Byggnadsavgift, som är en s k sanktionsavgift, skall däremot påföras ”den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg”; se 9 § 1 st LPI.

— bör kunna slutas att avgift skall uttagas av den person, fysisk eller juridisk, som polismyndighetens tillstånd avser. Upplåtelseavgift synes m a o böra utkrävas av *tillståndshavaren*.

Avgifter för sådana sociala tjänster, varom talas i 35 § SoL, får i första hand debiteras den som erhåller färdtjänst, hemhjälp etc, dvs *mottagaren* av prestationen. Är vederbörande underårig, såsom vid barntillsyn, synes ersättningskravet böra riktas mot föräldrarna.⁷ I 34 § 1 st SoL föreskrives att stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär inte medför kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren; ”för andra stöd- och hjälpinsatser får” däremot ”kommunen ta ut skälig ersättning” av (underförstått) *vårdtagaren*. När en underårig genom socialnämndens försorg beretts vård i annat hem än det egna, är *föräldrarna* skyldiga att taga del i kommunens kostnader för vården (34 § 2 st SoL). Vid helinackordering i servicehus för äldre skall avgift påföras mottagaren av prestationen, alltså *den helinackorderade*, och detsamma gäller beträffande sjukvård m m enligt 17 § HSjvL, vilket stadgande utpekar *patienten* som avgiftsskyldig.

Enligt reglerna i 13 kap JB är det *tomträttshavaren* som har att erlagga tomträttsavgäld, och skyldigheten att utge gatukostnadsavgift åvilar enligt 56 § ByL ”ägarna till fastigheterna” inom området. När skyldighet att betala gatukostnadsavgift har inträtt, är ny ägare av kvartersmark bunden i samma omfattning som tidigare ägare (60 § 3 st ByL). I enlighet med vad som normalt gäller vid fastighetsöverlåtelser (jfr ovan under 1, b ang vaavgifter) har det dock särskilt föreskrivits, att ny ägare av fastighet icke svarar mot kommunen för sådan avgift som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

En något större frihet att välja avgiftspliktigt subjekt har kommunen när det gäller renhållningsavgifter, ty i 17 § 3 st RenhL föreskrives endast att renhållningstaxa skall innehålla bestämmelser om vem som är avgiftsskyldig. (Sådan uppgift är alltså obligatorisk; jfr RH 27:80.) Även om det

7 Rent allmänt torde det för avgiftsplikt krävas, att kommunens medpart har rättshandlingsförmåga. Att sluta avtal om mottagande av en kommunal prestation och att härför ikläda sig betalningsansvar torde böra betraktas som en sådan förbindelse, varom talas i FB 9:1 och som den underårige ej utan vidare äger åta sig. (Jfr Strömberg s 256.) Även övriga bestämmelser i 9 kap FB torde vara tillämpliga i hithörande fall. Så t ex bör en underårig ej kunna återkräva erlagd avgift, om betalningen skett med egendom, över vilken han själv äger råda, och har den underårige eget hushåll, bör han med bindande verkan kunna sluta ex.vis elabonnemangsavtal.

är kommunen som avgör av vem renhållningsavgift skall uttagas, är givetvis utgångspunkten härvidlag densamma som beträffande flertalet övriga avgifter. Då "betalningsskyldighet gentemot kommun eller kommunal renhållningsentreprenör i princip bör åvila den som tar renhållningsväsendets tjänster i anspråk"⁸ — antingen frivilligt eller till följd av ett kommunalt renhållningsmonopol — blir det därför regelmässigt *fastighetsägare* eller *tomträtthavare* som har att erlägga renhållningsavgift. Det kan dock stundom vara lämpligare att uttaga avgift av *annan* person än fastighetsägaren, så t ex i fall, där en näringsidkare driver industri eller annan rörelse på arrenderad mark. Något hinder torde ej heller möta mot att kommunen i fråga om hyresfastigheter o likn bestämmer, att avgifterna skall uttagas av *hyresgästerna* (jfr *RA 1949 I 20*).⁹ Ur kommunaladministrativ synpunkt måste det dock vara mest praktiskt att låta avgiftsbördan få bäras av fastighetens ägare, vilken härefter får övervältra kostnaden på hyresgästerna genom att inkludera den i hyran.¹⁰

Det har dock förekommit, att fastighetsägaren på grund av rådande bestämmelser om hyresreglering o likn saknat möjligheter att övervältra renhållningskostnaden på hyresgästerna. Situationen var aktuell i *RA 1956 I 50*. Här skulle enligt renhållningstaxan avgift för hämtning av latrinkärl i fastighet, avsedd för bostadsändamål, uttagas av fastighetsägaren med visst belopp per lägenhet. Klaganden menade, att beslutet missgynnade fastighetsägare, vilka ägde äldre fastigheter, då hyresnivån i dessa fastigheter var bunden av hyresregleringen. Möjlighet saknades därför att kompensera sig för renhållningskostnaden. Besvären ogillades, då det ej hade visats, att beslutet var kommunalrättsligt olagligt. — Av samma typ är *RA 1957 I 82*.

En valfrihet av liknande slag har kommun beträffande sotningsavgifter, vilka enligt 20 § BrSt kan uttagas av "*ägare och innehavare av byggnad, annan anläggning eller lägenhet*". Till belysning härav kan pekas på rättsfallet *RA 1943 K 20*, där fullmäktige hade beslutat, att skorstensfejarmästaren skulle äga rätt att uttaga avgifterna för sotningen direkt av vederbörande fastighetsägare. Enligt den dittills tillämpade ordningen hade avgifterna erlagts av hyresgästerna. I besvären gjorde klaganden gällande, att

8 Prop 1965:21 s 31 f.

9 Kaijser s 601.

10 När det däremot gäller *elavgifter* är det vanligt att man som avgiftspliktigt subjekt icke väljer fastighetsägaren utan i stället hyresgästerna, dvs abonnenterna. I rättspraxis har fastighetsägare ej ansetts kunna åläggas att betala avgifter för ström, som förbrukades av hyresgästerna i hans fastighet; se *RA 1923 ref 28*.

rättsförhållandet mellan skorstensfejaren och hyresgästerna var av rent privaträttslig art och att kommunen ej ägde rubba detta genom ett beslut, som innebar att ett nytt rättsförhållande etablerades. LSt fann dock fullmäktige ha varit oförhindrade att i brandordning eller sotningstaxa bestämma, huruvida sotningsavgiften till skorstensfejaren skulle gäldas av *fastighetsägare eller hyresgäst*. Besvären lämnades därför utan bifall. Häri gjorde RegR ej ändring.

6 §. Avgiftsskyldighetens inträde och valet av tillämplig taxa

A. Frågeställningen. Allmänt

Då nya taxor ej sällan medför avgiftshöjningar, kan den avgiftsskyldige komma att göra gällande, att en äldre och lägre taxa skall läggas till grund för avgiftsuttaget. Frågan kan t ex gälla, huruvida en fastighetsägare, som beviljats byggnadslov, skall påföras avgift härför enligt taxa, som gällde vid tidpunkten för ansökningen, eller enligt ny och högre byggnadslovstaxa, som trätt i kraft när byggnadsnämnden meddelar beslut i ärendet (se vidare nedan under D). En liknande situation föreligger, om sotningsavgift höjts under tiden mellan sotningens utförande och debiteringen. Är det i sådant fall taxan på sotningsdagen eller taxan på debiteringsdagen som skall normera avgiftens storlek?

Den antydda frågan om valet av tillämplig taxa, som i rättspraxis har be-
lysts endast såvitt gäller va- och byggnadslovavgifter (se nedan B och D),
torde aktualiseras *främst* i fall, där avgiften av en eller annan anledning
har karaktären av *engångsavgift*. Avgiften är alltså ett slags anslutnings-
eller inträdesavgift, eller också skall den erläggas för en prestation, som ta-
ges i anspråk vid ett enstaka tillfälle, t ex byggnadslov.

När det gäller va-avgifter av engångskaraktär (se nedan under B) har
den uppfattningen kommit till klart uttryck, att avgiftsskyldighetens in-
träde avgör valet av tillämplig taxa. Då det ej synes möjligt att anföra några
direkta skäl till varför va-avgifterna i detta hänseende skulle intaga en sär-
ställning i förhållande till andra kommunala avgifter, får huvudregeln an-
tagas vara, att det är den *taxa som gäller vid tidpunkten för avgiftsskyldig-*

hetens inträde, som skall ligga till grund för debiteringen. En annan sak är, att det är kommunen som bestämmer när avgiften förfaller till betalning (se nedan 7 §).

Det är emellertid ej tillräckligt att fastslå, att avgiftsskyldighetens inträde avgör valet av tillämplig taxa, utan det gäller också att kunna bestämma denna tidpunkt. Beträffande va- och gatukostnadsavgifter finnes särskilda författningsbestämmelser härom, och dessa kommer att redovisas i de följande avsnitten (B—C). Även om det är oklart vad som gäller i fråga om andra kommunala avgifter, torde man dock *normalt* kunna utgå från att — om ej annat föreskrivits — avgiftsskyldigheten inträder *när prestationen tages i anspråk*.

I sådana fall, där fråga är om *i tiden fortlöpande prestationer*, synes för den första prestationen böra uttagas avgift enligt den taxa som gäller när prestationen tages i anspråk. Här kan pekas på ett uttalande av VÖD (i NJA 1981 s 837) om att skyldigheten att erlägga periodiska va-avgifter "inträder då fastigheten inkopplas på den allmänna anläggningen och brukaren sålunda börjar utnyttja denna". Varje härefter följande prestation får bedömas på samma sätt och den dag, när en högre taxa trätt i kraft, kommer prestationen att rendera en högre avgift.

B. Va-avgifter av engångskaraktär

Att det är tidpunkten för *avgiftsskyldighetens inträde* som *avgör valet av tillämplig va-taxa* kommer till uttryck i flera rättsfall. Så t ex yttrade va-nämnden i *BVA 46/75*, att "vid beräkningen av avgiftsskyldighetens omfattning skall tillämpas den va-taxa som gäller, när avgiftsskyldigheten inträder" (se även *BVA 21/74*), och HD i *NJA 1981 s 837*, att bestämmande för storleken av engångsavgift "är den taxa som gällde när skyldighet att betala avgift uppkom". Nya taxor medför ej sällan avgiftshöjningar. I målet *BVA 21/75* lades ny va-taxa till grund för beräkningen av engångsavgift, eftersom avgiftsskyldigheten inträtt efter det att taxan trätt i kraft. Om fastighetsägaren däremot lyckas visa, att avgiftsskyldigheten inträtt före taxebeslutet, skall han debiteras avgift enligt den äldre taxan. *När inträder då skyldigheten att erlägga va-avgifter?*

Avgiftsskyldighet kan uppkomma antingen genom en *frivillig överenskommelse* mellan huvudmannen och fastighetsägaren eller — vilket är vanligast förekommande — *tvångsvis* enligt reglerna i VAL. För det senare fallet gäller enligt 9 § 2 st VAL, att avgiftsskyldigheten inträder ipso jure i och med att huvudmannen upprättar sådan förbindelsepunkt, varom

stadgas i 13 §, och underrättar fastighetsägaren härom. Förbindelsepunkt, som huvudmannen har att bestämma för varje fastighet, är den punkt i va-nätet där inkoppling av fastighetens ledningar till anläggningen skall ske.¹ Då det erfordras såväl att förbindelsepunkt upprättats som att underrättelse häröf skett, bör avgiftsskyldighet inträda och avgift uttagas enligt taxa gällande vid den tidpunkt då båda förutsättningarna är uppfyllda. Att så är förhållandet belyses också av rättsfallet *VÖD DT 5/73*. Här hade visserligen förbindelsepunkter upprättats under äldre taxas giltighetstid, men underrättelser härom hade tillställts fastighetsägarna först sedan ny va-taxa trätt i kraft. Mot bakgrund härav fann VÖD, att anslutningsavgiften skulle debiteras enligt den nya taxan.

Ytterligare några rättsfall må redovisas för att belysa sambandet mellan avgiftsskyldighetens inträde och valet av tillämplig taxa.

Inför ett planerat bebyggande av fastighet hade fastighetsägaren i *BVA 11/73* betalt föreskriven engångsavgift för fastighetens anslutning till den allmänna va-anläggningen. Någon byggnad kom dock ej att uppföras och ej heller anlades några anslutningsledningar för fastigheten. Trots den tidigare betalningen ansåg va-nämnden, att fastighetsägaren var skyldig att erlagga den ytterligare engångsavgift som föreskrevs i gällande va-taxa när förbindelsepunkt sedermera upprättades för fastigheten. Då fastighetsägaren ej utnyttjat medgivet byggnadslov, hade hans avgiftsbetalning ej åtföljts av några åtgärder från kommunens sida för att bereda honom möjlighet att bruka anläggningen. Vid sådant förhållande hade "avgiftsplikt inträtt först i och med att kommunen vidtagit de åtgärder" — anläggande av servisledningar och upprättande av förbindelsepunkter — som föranletts av fastighetsägarens tre år senare framställda begäran om va-anslutning.

I *RA 1977 Ab 351* anförde klaganden bl a, att hon i samband med att byggnadslov beviljades hösten 1973 gjort muntlig framställning om va-anslutning, att anslutning skedde först under våren 1974 efter flera påstötningar, och att detta medfört, att hon debiterats högre avgift enligt då gällande taxa. Hon ifrågasatte, om icke anslutningsavgift borde debiteras en-

1 Ang förbindelsepunktens läge anges i 13 § VAL att sådan punkt — om ej särskilda skäl föranleder annat — skall vara belägen i fastighetens omedelbara närhet. Det torde därför ej vara möjligt att — såsom va-nämnden också funnit (se *BVA 18/74*) — ålägga huvudmannen skyldighet att upprätta förbindelsepunkt för vatten och avlopp innanför fastighets tomtgräns. Jfr t ex *BVA 26/74*.

ligt taxa gällande vid tiden för framställningen. LSt, som ogillade besvären, konstaterade, att förbindelsepunkt upprättats först i september 1974. ”Klagandens ifrågakomna avgiftsskyldighet kan därför lagligen icke avse eller vara begränsad till avgiftsbelopp, som gällde, innan förbindelsepunkten upprättades.” RegR lämnade de fullföljda besvären utan bifall. (Jfr t ex *RÅ 1980 Ab 6*.)

Vattenleveranser till fastigheter från ett enskilt vattenverk hade i *BVA 4/74* stoppats efter ingripande av hälsovårdsnämnd. Den omständigheten, att nämnden långt tidigare haft kännedom om vattnets undermåliga kvalitet men ej anmodat fastighetsägarna att ansluta sina fastigheter till kommunens ledningsnät, ansågs ej kunna föranleda avgiftsdebitering enligt annan taxa än den som gällde när anslutningen efter begäran kom till stånd. (Jfr *RÅ 1974 A 1549*, där klaganden gjorde gällande, att va-anslutningen försenats p g a förhållning av statlig myndighet, varför möjlighet saknats till debitering efter äldre, lägre taxa. Besvären ogillades.)

Efter att i *BVA 21/74* ha slagit fast, att avgiftsskyldighet kan uppkomma även till följd av en frivillig överenskommelse mellan huvudmannen och nyttjaren, konstaterade va-nämnden, att fastighetsägaren hos kommunen begärt anslutning innan den nya va-taxan trätt i kraft. Då emellertid överenskommelse om anslutning ej kunde anses ha träffats tidigare än ”när kommunen” — efter det att taxan trätt i kraft — ”gått med på” fastighetsägarens ”begäran”, och då utredningen i målet ej heller gav vid handen, att brukningsrätt enligt 8 § VAL dessförinnan uppkommit, kunde fastighetsägaren icke medges debitering enligt den äldre taxan.

I *BVA 35/75* försökte fastighetsägaren undgå en förestående avgiftshöjning genom att hos kommunen ansöka om va-anslutning. Anslutningen kom dock till stånd först sedan den nya taxan trätt i kraft. Då det i målet var ostridigt, att förbindelsepunkter för vatten och avlopp inte upprättats före den nya taxans ikraftträdande, och då någon försummelse härvidlag ej kunde läggas kommunen till last,² förelåg det ingen på VAL grundad rätt för fastighetsägaren att få anläggningsavgiften beräknad enligt dessförinnan gällande taxa.

2 Även om fastighetsägaren äger påkalla brukningsrätt enligt 8 § VAL, så är dock huvudmannen enligt samma stadgande ”berättigad till det anstånd med utförandet av de för brukandet nödvändiga arbetena som behövs för att samordningen med andra arbeten ej skall väsentligt försämrats” (se härtilt Bouvin—Hedman s 101 f).

I ett annat fall, *BVA 46/75*, ansågs en fastighetsägare, som ansökt om brukningsrätt till allmän va-anläggning sedan ny va-taxa trätt i kraft, böra debiteras avgift enligt denna taxa, trots att erforderliga ledningar anlagts och byggnadslov för uppförande av bostadshus på fastigheten beviljats före taxeändringen. De omständigheterna, att byggnadslov tidigare beviljats och att behövligt igångsättningstillstånd för den tillämnade bebyggelsen blivit fördröjt, påverkade icke enligt va-nämnden frågan om avgiftsskyldighetens inträde. "Det nu anförda innebär att avgiftsskyldighet för markarna i vart fall inte kan anses ha uppkommit, förrän efter den tidpunkt när de genom s k servisanmälan begärt att få bruka kommunens va-anläggning. Vid denna tid hade 1971 års taxa redan trätt i kraft och denna taxa skall således enligt lag och sin egen ordalydelse tillämpas vid avgiftsberäkningen."

I rättsfallet *NJA 1981 s 837* var situationen såtillvida speciell ("visst fall"), som frågan gällde storleken av den engångsavgift som skulle erläggas för en tidigare obebyggd fastighet, som varit i kommunens ägo men som sedermera överlåtits. För sådan fastighet debiteras i regel engångsavgift inte när förbindelsepunkt upprättas utan först när fastigheten säljs. HD yttrade, att "när, såsom i detta fall, taxans engångsavgifter har höjts efter det att förbindelsepunkter upprättats, leder det sålunda tillämpade systemet till att högre avgifter kommer att tas ut från de fastigheter som innehafts av kommunen och överläts efter taxeändringen än för de fastigheter som överlåtits tidigare eller som redan från början varit i privat ägo." HD godtog förfaringssättet, varför någon skyldighet för fastighetsägaren att betala engångsavgift ej ansågs ha inträtt förrän fastigheten förvärvades, vilket skedde efter den beslutade taxehöjningen.

Det hittills anförda har givit vid handen, att har man väl slagit fast, när avgiftsskyldigheten inträtt, så har man också i regel besvarat frågan om valet av tillämplig taxa. Nu tycks det dock som om *kommunen* i viss utsträckning *själv* skulle kunna *bestämma tillämplig taxa*. Det är härvidlag två frågor som måste besvaras. Den *ena* gäller, huruvida kommunen i taxa kan föreskriva annan tidpunkt för avgiftsskyldighetens inträde än den som följer av stadgandet i 9 § 2 st VAL. Rättsläget härvidlag är oklart, men i ovan nämnda *NJA 1981 s 837* yttrade VÖD bl a, att "hinder torde icke föreligga mot att i *va-taxa* eller i avtal mellan huvudmannen för allmän va-anläggning och annan brukare av anläggningen än fastighetens ägare *intaga bestämmelse om när skyldighet att erlägga grundavgiften — oberoende av*

vad i 9 § 2 st va-lagen stadgas — skall inträda för brukaren”. (Kurs. här.) HD uttalade sig däremot ej i denna fråga.

Det *andra* spörsmålet avser kommunens möjligheter att låta en annan tidpunkt (än den då avgiftsskyldigheten inträder enligt VAL) — t ex tidpunkten för anfordran om betalning — få avgöra valet av tillämplig taxa. Frågeställningen belyses av rättsfallet *RA 1976 Ab 142*, vilket avsåg besvär över ett beslut av kommunstyrelse att fastställa storleken av anslutningsavgift. Frågan gällde, huruvida äldre eller ny va-taxa, som trätt i kraft 1.1.1972, skulle läggas till grund för debiteringen. Upprättande av förbindelsepunkt och underrättelse härom till fastighetsägaren hade skett under år 1971, men debiteringsbeslutet fattades först i juni 1972 och då i enlighet med föreskrifterna i den nya taxan. Enligt RegR kunde det med hänsyn till i handlingarna upplysta omständigheter ifrågasättas, om kommunstyrelsen ägde påfordra, att avgift skulle uttagas enligt den nya taxan. Sådan tvistefråga ankom det emellertid på va-nämnden att pröva. Besvären ogillades, då kommunens partsståndpunkt ej var sådan, att klagandens enskilda rätt därigenom hade kränkts. Enligt RegR:t Petrén kunde kommunstyrelsen ej anses ha överskridit sin kompetens genom att lägga den nya taxan till grund för debiteringen, eftersom de båda taxorna ej tog ställning till frågan, vilken av tidpunkterna — underrättelsen om förbindelsepunkt eller anfordran om betalning — som skulle bestämma tillämpligheten av taxorna.

I målet *BVA 26/78*, vilket angick frågan huruvida fastighetsägare skulle erlagga anläggningsavgift enligt ny va-taxa eller enligt tidigare gällande och lägre taxa, synes också principen om sambandet mellan avgiftsskyldighetens inträde och valet av tillämplig taxa ha modifierats till huvudmannens förmån. Va-nämnden erinrade inledningsvis därom, att avgiftsskyldigheten inträder när kommunen upprättat förbindelsepunkt och underrättat fastighetsägaren därom. Kommunen blir därigenom berättigad att — även mot fastighetsägarens vilja — kräva betalning. Härefter hänvisade nämnden till stadgandet i 27 § 3 st VAL, att avgift skall betalas vid anfordran, och yttrade: ”Det ankommer således på kommunen att bestämma när betalning skall ske och fastighetsägaren är inte, mot kommunens bestridande, berättigad att betala i förväg. Vad som nu sagts innebär att avgiften i *princip* skall utgå enligt *den taxa som gäller när kommunen* — med eller utan fastighetsägarens medgivande — *kräver betalning.*” (Kurs. här.) I beslutsskälens ges dock en antydning om att anledning kan finnas att

frånga principen för det fall att kommunen obehörigen dröjer med att fordra betalning.

Att avgift skall betalas vid anfordran torde bl a innebära att huvudmannen måste rikta ett direkt krav mot fastighetsägaren för att denne skall kunna åläggas betalningsskyldighet. Att regeln tillika skulle innefatta en rätt för huvudmannen att uttaga avgift enligt taxa gällande vid tidpunkten för anfordran om betalning — trots att avgiftsskyldigheten inträtt vid en tidigare tidpunkt enligt reglerna i VAL — synes däremot kunna ifrågasättas. Va-nämndens resonemang innebär realiter, att huvudmannen beredes möjlighet att — om likväl i begränsad utsträckning — avvakta ny taxas ikraftträdande och därigenom betinga sig förhöjd avgift.

Avslutningsvis skall framhållas att den avgiftsskyldighet för avledande av dagvatten från gator, vägar och andra allmänna platser, som regleras i 10 § VAL, ej är beroende av att förbindelsepunkt har upprättats. Sådan "avgift får ej tagas ut innan åtgärder för avledandet blivit utförda" (2 st). Det torde ej heller bli aktuellt att tillämpa avgiftsbestämmelsen i 9 § VAL, om fråga är om ett sådant avtal med annan än fastighetsägare, som avses i 3 § 2 st VAL.³

C. Gatukostnadsavgifter

Enligt 47 § SPL skulle ersättning utges om tomten, då gatan upplåtits till allmänt begagnande, var bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen.⁴ Om så icke var fallet, inträdde avgiftsskyldigheten när bebyggelse kom till stånd. Då regeln medförde vissa praktiska olägenheter för kommunerna, överfördes den ej till ByL. I fråga om ersättning för gatumark kom det i stället att föreskrivas, att ersättningsskyldigheten inträdde i mån av gatas upplåtande till allmänt begagnande (63 § 1 st ByL). Samma regel skulle tillämpas även vid vidgning av gata. När det däremot gällde gatubyggnadskostnadsbidragen reglerade inte ByL frågan om bidrags-skyldighetens inträde, utan tidpunkten härför fick fastställas av kommunen i dess bestämmelser om gatubyggnadskostnad.

När gata — liksom annan allmän plats — upplåtes till allmänt be-

3 Se Bouvin—Hedman s 92 och Nordensson i NJA 1981 s 847.

4 Ang tillämpningen av äldre lag, se t ex NJA 1943 s 667 och 1947 s 373.

gagnande skall den enligt 52 § ByL till bredd och höjdläge överensstämma med stadsplanen (1 st). Den skall vidare vara försedd med beläggning efter behovet och ortens sed samt med erforderliga gångbanor och nödig anordning för vattnets avrinnande (2 st). Denna regel — jämförd med bestämmelsen om att ersättningsskyldigheten inträdde vid upplåtandet — fick till följd, att avgift ej kunde uttagas förrän gatan s a s iordningställts enligt 52 § ByL. Då det ej sällan är praktiskt lämpligt att bygga en gata i etapper, t ex genom att förse den med gångbanor först när ett bostadsområde är färdigbyggt, kom det att från kommunalt håll framföras önskemål om att avgift skulle kunna uttagas så snart gatan var körklar, dvs när en fastighet hade förbindelse med gatunätet i övrigt.⁵

Gatukostnadsutredningen delade uppfattningen och ansåg avgiftsskyldigheten böra inträda redan när gatan kan utnyttjas för fastigheten på avsett sätt, även om vissa åtgärder tillkommer senare p g a att gatan anlägges i etapper.⁶ DepCh var av samma mening, men då någon förskottsdebitering inte borde komma i fråga,⁷ har det i 60 § 1 st ByL upptagits en bestämmelse om att *avgiftsskyldigheten för en fastighetsägare "inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål"*.

Gatukostnadsavgiften är avsedd att täcka kommunens kostnader för inte bara gator utan också andra allmänna platser inom ett fördelningsområde. Då stundom lång tid kan förflyta innan t ex en förnyelse av ett område är helt genomförd, kan kommunerna med stöd av förevarande bestämmelse i ByL erhålla kostnadstäckning etappvis. Avgiftsskyldigheten kan således komma att inträda *successivt* allt efter som de olika anläggningarna bringas i sådant skick, att de kan brukas för avsett ändamål. Så t ex kan först byggas en gata och härefter anläggas en park. Det får härvidlag antagas att — även om saken ej utretts i motiven — tidpunkten för avgiftsskyldighetens inträde avgör valet av tillämplig taxa.

5 Se SOU 1977:65 s 62 f.

6 Bet. s 99.

7 Prop 1980/81:165 s 36.

D. Byggnadslovsavgifter

När det gäller byggnadslovsavgifter skulle man kunna tänka sig att som tidpunkt för avgiftsskyldighetens inträde välja antingen tidpunkten för ansökningsen om byggnadslov eller tidpunkten för beslutet i ärendet. För det förstnämnda alternativet talar framför allt den omständigheten, att sökanden med ledning av taxans bestämmelser i förväg skall kunna beräkna avgiftens storlek (se ovan under 3 §). Härigenom skulle man även förhindra ett förfarande, varigenom byggnadsnämnden fördröjer ärendets handläggning och inväntar ny taxa ikraftträdande. Även om sålunda skäl kan åberopas till stöd för en tillämpning av den vid ansökningstillfället gällande taxan, synes det dock ligga närmare till hands att anse avgiftsskyldigheten inträda när prestationen s a s har utförts, varför den taxa som gäller vid tiden för beslutet i ärendet skall läggas till grund för avgiftsuttaget.

Att man också i rättspraxis har valt det sistnämnda alternativet framgår av rättsfallet *NJA 1974 s 18*, där en fastighetsägare ansökt om tillstånd avseende underjordisk cistern. Byggnadsnämnden meddelade tillstånd först fem år senare och debiterade härvid avgift för tillståndsbeviset i enlighet med vid denna tidpunkt gällande avgiftsregler. Enligt HD kunde sökanden, "även om kommunen skulle kunna förebrås väsentligt dröjsmål med handläggningen", icke påfordra, att bestämmelsen skulle tillämpas på annat sätt än det vartill "förhållandena vid tidpunkten för beslutets meddelande" föranledde.

Sökanden ansågs alltså sakna rätt att påkalla tillämpning av andra *avgiftsbestämmelser* än dem som gällde vid tidpunkten för beslutet i ärendet. Härmed torde avses tidpunkten för själva tillståndsbeslutet och icke dagen för debiteringsbeslutet, om detta händelsevis skulle fattas vid ett senare tillfälle.

7 §. Avgiftspliktens fullgörande

Det bör i första hand vara kommunens sak att bestämma, när och hur den avgiftsskyldige skall fullgöra sin avgiftsplikt. Frågan om sättet för avgiftspliktens fullgörande torde sällan vålla några direkta praktiska bekymmer, och tvister härom är också sällsynta. Här skall därför beröras endast

två speciella avgiftstyper — va- och gatukostnadsavgifter (A—B) — eftersom det beträffande dessa avgifter finnes särskilda författningsbestämmelser om hur avgiftsplikten skall fullgöras.

A. Va-avgifter

Det föreskrives i 27 § 3 st VAL, att "*avgift skall betalas vid anfordran*". Enligt denna bestämmelse, som gäller både engångsavgifter och periodiska avgifter,¹ är det alltså huvudmannen som bestämmer när va-avgiften skall betalas. I fråga om *engångsavgifter* finnes dock ett särskilt stadgande av lydelse, att om sådan avgift uppgår till belopp som är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, så skall avgiften fördelas på *årliga inbetalningar* under viss tid, högst tio år, om fastighetsägaren begär det och godtagbar säkerhet ställes (27 § 2 st VAL).

Av paragrafens formulering framgår det klart, att fastighetsägaren under angivna förutsättningar har rätt till annuella amorteringar. DepCh ansåg också rätten att få engångsavgift uppdelad på delbetalningar vara så betydelsefull, att den borde inskrivas i lagen.² När engångsavgift uttages för fastighetens anslutning till va-anläggningen, har dock fastighetsägaren enligt rättspraxis förhållandevis små möjligheter att komma i åtnjutande av annuella amorteringar. Så t ex har ägare till fastigheter, på vilka uppförts egnahemsvillor, ej ansetts berättigade till fördelning av engångsavgifter på flera inbetalningar, då avgiften kunnat inräknas i låneunderlaget för statslån och ej heller omständigheterna i övrigt befunnits föranleda därtill; BVA 6/74. I ett annat mål, BVA 7/72, tog va-nämnden hänsyn till att avgiften var relativt låg och att fastighetsägaren hade hög inkomst, och i BVA 8/72 gjordes följande uttalande: "Engångsavgift för anslutning av ny bebyggelse till allmän va-anläggning är normalt att betrakta som en del av produktionskostnaderna för bebyggelsen. Hänsyn till sådan avgift bör alltså tas redan i kostnadskalkylerna för företaget och den byggande måste i regel räkna med att avgiften skall finansieras på samma sätt som övrig produktionskostnad. *Endast om särskilda skäl* föreligger bör medgivande

1 Se Bouvin—Hedman s 154.

2 Prop 1970:118 s 105.

lämnas till sådan uppdelning av avgiften på flera årliga inbetalningar som avses i 27 § VAL.” (Kurs. här.)

I sådana fall däremot, där engångsavgift uttages av ägare till obebyggd fastighet eller där huvudmannen uttager ytterligare engångsavgift,³ kan anledning finnas till en mera liberal bedömning av frågan om rätten till amorteringar.

Om förutsättningarna för rätten till fördelning av engångsavgift är uppfyllda, inställer sig frågan, *vem* av parterna — huvudmannen eller nyttjaren — *som har att bestämma anståndstidens längd*. Förarbetena tiger på denna punkt, men av intresse i sammanhanget är ett uttalande av RegR:t Körlof i rättsfallet *RÅ 1975 Ab 58*. Körlof fann här visst stöd för en sådan tolkning av bestämmelsen, att engångsavgift, som kan anses betungande, skall fördelas på årliga inbetalningar under så lång tid som fastighetens ägare begär, dock högst tio år. Med utgångspunkt enbart från lagregelns ordalydelse och språkliga konstruktion förefaller Körlofs uppfattning ha fog för sig. Man kan dock knappast tänka sig, att avsikten har varit, att nyttjaren helt fritt skulle få avgöra denna fråga. Valet står väl snarare mellan huvudmannens bedömning och något slags standard.

Till sist skall påpekas, att om förutsättningarna för anstånd föreligger, så är fastighetsägaren ovillkorligen skyldig att ställa godtagbar *säkerhet* för att avgiftsplikten kommer att fullgöras. Att frågan, huruvida säkerheten är nöjaktig, i första hand får avgöras av kommunen tycks belägas av rättsfallet *RÅ 1967 K 818*. Sedan drätselkammaren medgivit en fastighetsägare tioårig amortering av anslutningsavgift mot säkerhet i fastigheten, hemställde fastighetsägaren, att kommunen i stället skulle godtaga en borgensförbindelse av dennes hustru. Besvärsmyndigheterna ogillade besvären över kammarens avslagsbeslut.

B. Gatukostnadsavgifter

Den rättsliga regleringen rörande gatukostnadsavgifter överensstämmer i stort med vad som gäller beträffande va-avgifter. Ersättningsskyldigheten skall enligt 60 § 2 st ByL ”*fullgöras vid anfordran*”. Även om det alltså är kommunen som avgör, när avgiften skall erläggas, bör dock ersättning

3 Se härom kap VIII, 6 §, G, 2, f).

normalt krävas inom en inte alltför lång tid efter det att arbetena har utförts.⁴

Enligt en äldre bestämmelse i 63 § 2 st ByL var fastighetsägare berättigad att erlägga gatumarkersättning genom avbetalningar, om nöjaktig säkerhet ställdes för den oguldna avgiften. Avbetalning skulle då ske med minst en tiondel årligen. Stadgandet har i huvudsak oförändrat överförs till 60 § 2 st ByL, men då ersättning för anläggningsförbättringar m m kan komma att avse förhållandevis små belopp, har den restriktionen införts, att rätt till avbetalning kan påkallas endast för det fall att avgiften är "betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter". Härutöver föreskrives — liksom tidigare — att godtagbar säkerhet skall ställas och att avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen.

Av det förhållandet, att amortering skall ske med "*minst*" en tiondel årligen, synes följa, att fastighetsägaren — även om avgiften anses betungande — ej alltid kan påfordra en tioårig avbetalningstid, utan frågan om periodens längd torde få bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana omständigheter som fastighetsägarens ekonomi liksom hans möjligheter att finansiera avgiften lånevägen kan då utgöra skäl för att antingen vägra amortering över huvud taget eller medge kortare amorteringstid än tio år.⁵

Det bör slutligen framhållas, att amorteringstiden kan komma att *förlängas*, om det föreligger *särskilda skäl* härtill. Då kommunernas möjligheter att inom t ex förnyelse- och förtätningsområden uttaga gatukostnadsavgifter kan få till följd, att ägare av äldre fastigheter drabbas av betydande avgiftskrav, har regeln i 60 § ByL om fastighetsägares rätt att påfordra avbetalning av avgiften, om denna är betungande etc, ansetts otillräcklig för att tillgodose fastighetsägare med knappa ekonomiska resurser. I 60 § 2 st in fine har därför upptagits en *särskild jämningsregel* av lydelse, att "om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas". Enligt denna bestämmelse kan fastighetsägare — efter en prövning från fall till fall — komma i åtnjutande av inte bara förlängd amorteringstid utan också anstånd med betalningen till dess att fastigheten säljs.⁶

4 Prop 1980/81:165 s 44.

5 Jfr a. prop s 44 f.

6 Prop s 45.

8 §. Åtgärder vid försummad avgiftsbetalning

A. Inledning

I detta avsnitt skall behandlas några praktiskt betydelsefulla åtgärder, som kommunen kan vidtaga när den avgiftsskyldige vägrar att erlägga avgift.

I kap V (2 §, B, 15, c) har redogjorts för gången i ett ärende enligt 2 § AOST, och i det sammanhanget framhölls att kommunen kan styra tillkomsten av dylika platsupplåtelser genom att utöva sin författningsstadgade *vetorätt*. Äger då kommunen som villkor för tillstyrkande uppställa, att tillståndet skall återkallas vid betalningsförsummelse, och kan kommunen begagna sin vetorätt på det sättet, att den vägrar att tillstyrka ny ansökan med motiveringen, att tillståndshavaren ej fullgjort honom tidigare ålagd avgiftsskyldighet. Dessa båda spörsmål skall beröras inledningsvis (B).

I det andra avsnittet (C) kommer att uppmärksammas ett särskilt påtryckningsmedel, nämligen det s k *nybyggnadsförbudet* i 38 § ByL, vilket kommunen kan utnyttja för att säkerställa en fordran på obetald gatukostnadsavgift.

Den avgiftsskyldige kan vid betalningsvägran inte bara påföras *dröjsmålsränta*, vilken i flertalet fall torde utgå enligt RänTeL:s föreskrifter, utan också komma att åläggas att till kommunen utge ersättning för dess *inkassokostnader* (D).

Genom *avstängningsåtgärder* o likn kan kommunen i vissa fall förhindra, att den betalningsförsumlige kommer i åtnjutande av framtida prestationer (E). Frågan om rätten till avstängning skall behandlas först mera allmänt (1) och härefter med avseende å två speciella typer av prestationer (2—3).

Ämnet för avhandlingsarbetet har visserligen varit avgifter för kommunala prestationer, men i vissa fall har kommunerna givits legal möjlighet att betinga sig avgifter av annan karaktär, s k sanktionsavgifter, vilka har en så nära anknytning till prestationsavgifterna, att de bör redovisas i förevarande sammanhang. De aktuella avgifterna, som kan uttagas sedan det väl står klart, att någon prestationsavgift ej betalats, är dels *felparkeringsavgiften*, som utgår när parkeringsavgift ej erlagts eller när betald parkeringstid gått till ända (F), dels en inom kollektivtrafiken förekommande

tilläggsavgift (G). Den senare kan uttagas om det vid kontroll visar sig, att resenären ej kan förete giltigt färdbevis.

B. Den kommunala vetorättens användning vid försummad avgiftsbetalning enligt LKAvg

Kommunens yttrande i ett tillståndsärende enligt 2 § AOST bör utmynna i ett klart till- eller avstyrkande.¹ Dock synes kommunen vara oförhindrad att vid tillstyrkandet fästa vissa villkor angående förhållanden, som äger ett direkt samband med nyttjandet.² Villkor angående ex.vis underlättande av renhållning, snöröjning, ledningsframdragning eller största belastning av markytan, skydd av vattenposter, brunnar etc torde följaktligen kunna uppställas av kommunen för att därefter upprepas i polismyndighetens beslut.³ Därvid uppkommer frågan, huruvida kommunen som villkor för ett tillstyrkande yttrande kan föreskriva, att tillståndet skall återkallas, om avgiften ej erlägges. Svaret måste bli nekande.

Strömberg har uttalat att polismyndigheten — även om det är naturligt, att man i samband med beviljande av tillstånd erinrar om gällande avgiftsbestämmelser — ej äger uppställa avgiftsbetalning som villkor för tillstånd och ej heller kan återkalla ett givet *tillstånd p g a underlåten avgiftsbetalning*.⁴ Tillståndsmyndigheten skall vid sin prövning beakta — förutom kommunens yttrande — endast hänsynen till allmän ordning och säkerhet, och ett återkallelseförbehåll avseende andra omständigheter är ej godtagbart. Oavsett kommunens begäran härom bör sålunda polismyndigheten sakna möjlighet att till följd av försummad avgiftsbetalning återkalla ett meddelat tillstånd. Ett återkallelseförbehåll i ett tillsvidare tillstånd berättigar endast polismyndigheten att förebygga ett ur allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt olämpligt nyttjande av marken.

1 Persson s 32.

2 Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 35.

3 Se ärendet JO 917/1973.

4 Strömberg i FT 1957 s 275. Jfr JO 1960 s 393 och 1962 s 439.

LKAvg, i vilken avgiftsplikten fått en rent offentligrättslig konstruktion, föreskriver endast, att kommunen har rätt att för upplåtelsen enligt författningstextens grunder uttaga avgift, men berör däremot ej verkan av underlåten avgiftsbetalning. Uppenbart är att kommunen vid utebliven gottgörelse är hänvisad till att väcka sedvanlig fordringstalan hos allmän domstol, å vilken det bör ankomma att pröva såväl avgiftsanspråkets laglighet som ett eventuellt yrkande om återbetalning av för mycket erlagda avgifter. Saknar då kommunen — frånsett möjligheten att väcka civil talan hos allmän domstol — möjlighet att påverka att upplåtelsestillstånd lämnas till en person som, kommunen veterligen, vägrar göra rätt för sig? Först kan konstateras att vetorätten — sådan den är utformad enligt 2 § AOST — ej innefattar rätt att med tvingande verkan återkalla ett tidigare meddelat tillstånd.⁵ Dock torde kommunstyrelsen (eller annan nämnd) med utnyttjande av sin vetorätt kunna *förhindra* ett *förlängt tillstånd*, varvid det bakomliggande och avgörande skälet mot fortsatt förlängning kan vara vederbörandes underlåtenhet att erlagga avgift. En sådan uppfattning framfördes av JO i ärendet 917/1973, där det sägs att det — ”med hänsyn till främst de ekonomiska intressen som hör samman med marken” — inte ”torde” kunna anses som ett kompetensöverskridande om vetorätten utnyttjas på detta sätt. Ragnemalm hyser dock vissa betänkligheter mot förfarandet. Han håller det ej för osannolikt att ett kommunalt avstyrkande, som uteslutande dikterats av detta motiv, kan komma att i en kommunalbesvärstalan förklaras olagligt, om kommunen öppet redovisar skälen för beslutet.⁶ Möjligheten att i dylikt fall vinna framgång besvärsvägen begränsas dock i ej ringa utsträckning av den omständigheten, att den kommunala myndigheten ej torde kunna åläggas att förse sitt beslut med motivering.

Till vad nyss sagts anknyter också frågan, om ett av kommunen till tiden begränsat tillstyrkande är bindande för tillståndsmyndigheten, så att denna tvingas begränsa tillståndet på sätt kommunen angett i sitt yttrande. Så torde vara fallet. Då det kanske visat sig att tillståndshavaren — sedan det första tillståndsbeslutet gavs — vägrar att för platsens ianspråktagande utge ersättning, har kommunen härigenom möjlighet att med korta interval-

5 Jfr JO 1966 s 612.

6 Ragnemalm s 40.

ler bruka sin vetorätt och därmed säga nej till fortsatt förlängning av tillståndet.⁷

C. Nybyggnadsförbud till säkerställande av fordran på gatukostnadsavgift

Frågan om nödvändigheten av särskilda regler rörande säkerställande av kommuns fordran på bidrag till gatukostnad uppmärksammades redan av 1942 års stadsplaneutredning, vars förslag i denna del gick ut på att bidraget skulle utgå ur tomten med s k tyst förmånsrätt.⁸ Förslaget avvisades emellertid av DepCh, som ansåg en legal tyst panträtt innebära ett avsteg från strävandena att i fastighetskreditens intressen undvika sådana förmånsrätter.⁹ I stället valdes den lösningen, att kommunerna gavs möjlighet att använda *byggnadslovsgivningen* som ett *påtryckningsmedel* för att säkerställa sin rätt till avgift. I 38 § ByL kom därför att intagas en bestämmelse av innebörd, att nybyggnad ej fick ske innan skyldigheten att utge det bidrag till kostnad för gata, som belöpte på fastigheten, blivit fullgjord eller nöjaktig säkerhet blivit ställd.

Gatukostnadsutredningen fann vissa skäl tala för ett upphävande av nybyggnadsförbudet; det framhölls bl a, att kravet på säkerhet medförde olägenheter för kommunerna, och att motsvarande krav saknades i va- och fjärrvärmelagstiftningen.¹⁰ Som argument för att behålla stadgandet åberopade utredningen, att lång tid kunde förflyta mellan arbetets påbörjande och betalningsskyldighetens inträde, och att kravet på säkerhet utgjorde ett lämpligt och enkelt påtryckningsmedel för att utfå avgiften. Ut-

7 Vetorätten innefattar rätt för kommunen att träffa själva personvalet (se Persson s 32). Om flera sökande anmält sig, torde kommunen kunna tillstyrka för en viss sökande. Polismyndigheten blir då bunden härav och kan ej bevilja tillstånd för annan person. Urvalskriterierna synes dock böra uppfylla vissa krav på objektivitet, i det att personer, som kan sägas befinna sig i samma situation, skall behandlas lika; jfr RÅ 1978 Ab 135 nedan kap VIII, 2 §, A.

8 SOU 1945:15 s 248, 378.

9 Prop 1947:131 s 206.

10 SOU 1977:65 s 100 f.

redningen ansåg det därför ej föreligga tillräckliga skäl för att frånga den ordning som dittills gällt. DepCh var av samma uppfattning.¹¹

Stadgandet i 38 § ByL korresponderar ej helt med bestämmelsen i 60 § 3 st, som reglerar avgiftsskyldigheten vid fastighetsöverlåtelse och som bl a föreskriver, att ny ägare av fastighet ej svarar gentemot kommunen för sådan avgift som förfallit till betalning före tillträdesdagen. Nybyggnadsförbudet gäller emellertid även för ny ägare av fastighet, som överlåtits efter det att avgiften förfallit till betalning.¹² Villkoret — dvs kravet på att säkerhet ställes — kan m a o avse inte bara den avgiftsskyldighet, som åvilar den vid beslutet aktuella ägaren, utan också tidigare ägares avgiftsskyldighet.¹³ Såvitt kan förstås blir följden härav, att den nye fastighetsägaren — om han som villkor för byggnadslov avkräves säkerhet och om kommunen sedermera tager säkerheten i anspråk — i realiteten kan komma att få betala den avgift som förfallit till betalning före tillträdesdagen och som rätteligen skall gäldas av den förre ägaren.

Kommunens rätt att som villkor för byggnadslov uppställa, att säkerhet ställes för obetald gatukostnadsavgift, får givetvis brukas endast i syfte att söka utfå det bidragsbelopp som den är berättigad till enligt ByL:s regler. Som i annat sammanhang framhållits kan kommun uttaga gatukostnadsavgift endast i den ordning och för de ändamål som anges i ByL.¹⁴ Skulle nybyggnadsförbudet användas på det sättet, att fastighetsägaren avkräves ett högre belopp än som är medgivet enligt nämnda lag, föreligger det en illojal maktanvändning.¹⁵ Det är därför ej heller möjligt att låta fastighetsägare i avtal få påtaga sig sådana skyldigheter angående gatukostnader, som går utöver vad som kan åläggas dem med stöd av ByL.

Det sist sagda illustreras av ärendet *JO 1982/83 s 385*. Här krävde kommunen såsom förutsättning för dispens från bl a nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan, att byggnadslovssökande undertecknade avtal med villkor angående marköverlåtelse och betalning av framtida gatukostnader. I sistnämnt hänseende fann JO, att fastighetsägarnas skyldigheter enligt avtalen gick längre än vad som föreskrevs i ByL. Sålunda hade de förbundit sig att betala långt innan avgiftsskyldigheten inträdde, och vidare saknade de den i 38 § ByL föreskrivna möjligheten att — i stället för att

11 Prop 1980/81:165 s 38.

12 Sistnämnda prop s 37. Jfr Bexelius m fl s 174.

13 Se Jägerskiöld i FT 1960 s 12.

14 Se kap V, 2 §, B, 1 och 12.

15 Jfr Sundberg, Förvaltningsrätt s 163 och Herlitz, Föreläsningar III s 404.

betala — ställa säkerhet för kostnaderna. Med hänsyn härtill ansåg JO avtalsvillkoren avseende gatukostnaderna vara oförenliga med regelsystemet i byggnadslagstiftningen.

Till sist må anmärkas att en kommunal maktbefogenhet av förevarande slag torde kräva uttryckligt författningsstöd (RF 8:3, 8:5). Det kan därför ej godtagas att kommun — vilket lär ha förekommit — såsom villkor för byggnadslov föreskriver förskottsbetalning av va-anslutningsavgift.

D. Dröjsmålsränta m m

1. Allmänt

Om den avgiftsskyldige ej betalar avgiften inom föreskriven tid, har kommunen möjlighet att påföra honom *dröjsmålsränta*.¹⁶ Om inte annat har avtalats eller är särskilt föreskrivet (se nedan under 2), kommer ränta att debiteras i enlighet med RänTeL:s regler (1 § RänTeL). Detta innebär, att dröjsmålsränta utgår från den dag som infaller en månad efter det kommunen har avsänt räkning eller på annat sätt framställt krav på betalning av bestämt belopp med angivande av att underlåtenhet att betala medför skyldighet att utge ränta. Gäldenären är dock ej skyldig att erlagga ränta för tid innan räkningen eller kravet har kommit honom till handa (4 § RänTeL). I fråga om storleken av räntan stadgas det i 6 §, att räntan beräknas enligt en räntefot som motsvarar det av riksbanken fastställda, vid varje tidpunkt gällande diskontot med tillägg av fyra procentenheter.

Den avgiftsskyldige kan komma att få utge — förutom dröjsmålsränta — även ersättning för vissa kostnader, som kommunen ådrager sig till följd av betalningsförsummelsen.¹⁷ Med stöd av lagen (1981:739) och förordningen (1981:1057) om *ersättning för inkassokostnader mm* äger kommunen uttaga 20 kronor för skriftlig betalningspåminnelse, om sådan er-

16 En särskild fråga är, huruvida det för sådan räntedebitering kräves, att föreskrift härom upptagits i taxa. Jfr *BVA 15/73*.

17 Här skall ej närmare ingås på utformningen av kommunernas kravverksamhet, men det kan nämnas, att kommun ej längre behöver datainspektionens tillstånd för att driva in fordringar som ombud för egna bolag och stiftelser. Se Datainspektionens författningssamling 1981:3.

sättning betingats i avtal,¹⁸ 70 kronor för krav samt 60 kronor för upprättande av amorteringsplan. Då inkassolagen saknar föreskrift om att kravet skall föregås av betalningspåminnelse,¹⁹ kan kommunen betinga sig inkassoersättning för skriftligt krav som ej föregåtts av annan erinran om betalning än den räkning vari den debiterade avgiften anges.

Det vanligaste tillvägagångssättet vid betalningsvägran torde vara, att kommunen ansöker om betalningsföreläggande å gäldenären. Om så sker kan kommunen enligt förordningen (1981:1056) om *ersättning för kostnader i mål om lagsökning mm* uttaga — utöver ersättning för ansöknings- och expeditonsavgifter, delgivningskostnader m m — ersättning om högst 160 kronor i mål om betalningsföreläggande.

En person, som vägrar att fullgöra sin avgiftsskyldighet, kan därför i ett mål om betalningsföreläggande komma att få betala inte bara debiterad avgift jämte på denna beräknad dröjsmålsränta utan också kommunens kostnader avseende bl a kravbrev, upprättande av ansökan och ansökningsavgift.

2. Ränta på obetald gatukostnads- och va-avgift

Som framgått skall RänteL tillämpas, om ej annat (avtalats eller) särskilt föreskrivits. *Särskilda författningsregler* om ränta finnes beträffande *gatukostnads- och va-avgifter* (60 § 2 st ByL resp 27 § 3—4 st VAL²⁰). Dessa räntebestämmelser har ansetts så speciella, att de vid tillkomsten av RänteL lämnades oförändrade.²¹

I 60 § 2 st ByL har — i direkt anslutning till regeln om avbetalning av gatukostnadsavgift — upptagits en bestämmelse om att ”på obetalt belopp skall betalas skälig ränta från den dag då kravet på ersättning framställdes”. Stadgandet, som i sak oförändrat överförts från 63 § 2 st ByL,²² har inget annat att säga om räntesatsens storlek än att denna skall vara ”skälig”. Detta torde innebära, att räntan bör motsvara den ränta som kommu-

18 Se SFS 1981:739.

19 Se härtill prop 1974:42 s 72.

20 Motsvarande bestämmelse beträffande värme- och energiavgifter finnes i 28 § LAV.

21 Prop 1975:102 s 110.

22 Se prop 1980/81:165 s 45.

nen i genomsnitt betalar på löpande lån.²³ I praktiken tycks man förfara på det sättet, att kommunförbundet rekommenderar viss ränta, som sedan anges i fullmäktiges taxa.²⁴

I ByL:s räntebestämmelse, som är tillämplig då gatukostnadsavgift skall erläggas enligt viss amorteringsplan, regleras alltså en s k *avkastningsränta*. Den äldre bestämmelsen i 63 § ByL har dock i rättsfallet *NJA 1966 s 199*, där HD ej fann skäl meddela prövningstillstånd, ansetts tillämplig även för det fall att kommunen medgivit anstånd med betalningen. Här skulle enligt gatukostnadsbestämmelserna på obetalt belopp gäldas skälig ränta, dock högst fem procent. I målet rådde ej tvist om räntefotens storlek utan endast om utgångspunkten för ränteberäkningen. ExprD fann räntan böra löpa från den dag då fastighetsägaren delgavs stämningsansökan i målet. HovR var av annan mening och återopade bestämmelsen i 63 § ByL, att ränta skulle gäldas från dagen för ersättningskravet. Den omständigheten, att kommunen — sedan kravet framställts — medgivit anstånd med betalningens erläggande, innebar ej att ränta skulle räknas från annan dag än dagen för kravet.

När det gäller va-avgifter finnes en särskild föreskrift om avkastningsränta i 27 § 4 st VAL. Det stadgas här, att om engångsavgift skall fördelas på årliga inbetalningar, så ”utgår ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av avgiften som förfaller till betalning i framtiden från den dag då den första inbetalningen skall ske till dess ifrågavarande del av avgiften betalas eller ränta skall utgå enligt tredje stycket”.

VAL innehåller också en bestämmelse om *dröjsmålsränta*. Va-avgift skall nämligen enligt 27 § 3 st VAL betalas vid anfordran, och på obetalt belopp utgår ränta enligt 6 § RänteL från dagen för anfordran. Då det är kommunen som bestämmer, när avgiften skall erläggas, skulle man kunna tänka sig att kommunen i ersättningskravet stipulerar omedelbar betalning. I en sådan situation skulle ränteberäkningen närmast få karaktären av ett påtryckningsmedel som — framför allt då avgiften uppgår till ansenligt belopp — skulle tvinga den avgiftsskyldige att erlägga avgiften så snart betalningskravet framställts. Av allmänna rättsgrundsatser bör emellertid följa, att ett krav på avgift framställs viss tid innan avgiften skall betalas.²⁵ Den enskilde måste rimligen ha viss tid på sig för att kunna

23 Se kommunförbundets cirk 81/1970 s 4.

24 Se prop 1975/76:149 s 76.

25 Lika Bouvin—Hedman s 154.

kontrollera riktigheten av kommunens avgiftsanspråk. I propositionen med förslag till FjvL uttalade också DepCh, att "besked om kravet skall lämnas viss tid före den dag avgiften skall betalas", och att "ränta inte torde komma i fråga före den sålunda bestämda betalningsdagen".²⁶

E. Avstängning

1. Allmänt

Med avstängning förstås att kommunen innehåller prestationen i avvaktan på att avgiftsskyldigheten skall fullgöras. Rätten att vid betalningsförsummelse hålla inne egen prestation är en företeelse som också förekommer inom civilrätten och som där i regel torde kräva stöd i avtal. Inom kommunal verksamhet får frågan om möjligheten till avstängning aktualitet främst i fall, där fråga är om prestationer, som fortlöper i tiden, och där sålunda avgift måste utkrävas i efterhand. Hotet om avstängning syftar härvid till att förmå vederbörande att betala avgift för en prestation, som han redan tagit i anspråk. Om avgiften ej erlägges, riskerar han att gå miste om framtida prestationer. Genom avstängningsåtgärden skall sålunda tillses, att skulden ej växer ytterligare. Annorlunda är däremot situationen då avgiften har karaktären av inträdesavgift. I sådana fall, t ex vid besök i simhall eller muséum, uppställs i stället förskottsbetalning som villkor för en prestation, som ännu ej åtnjuts.

När kan då avstängning ske som reaktion på utebliven avgiftsbetalning? Vid besvarandet av denna fråga synes man i första hand böra skilja mellan privaträttsliga och offentligrättsliga avgifter.

Någon tvekan torde ej råda om att kommunen äger avbryta pågående leverans för att framtvinga betalning av en *privaträttslig avgift*. Här skulle alltså en analogi kunna göras med vad som gäller inom privaträtten. Strömberg anser avstängning vara möjlig framför allt vid sådana anstalter, vilkas prestationer pågår under längre tid, ex.vis gas- och elektricitetsverk,²⁷ och Westman erkänner avstängningsrätten inom elverksamheten, dock endast under förutsättning att sådan rätt kontraktsmässigt beting-

26 Prop 1975/76:149 s 77.

27 Strömberg s 301.

ats.²⁸ Enligt en annan författare — Riberdahl — ”torde i fråga om privaträttsliga avgifter civilrättsliga analogier lättare låta sig göras” än beträffande offentligrättsliga avgifter.²⁹

Vid underlåtenhet att erlagga avgift synes alltså kommunen kunna hålla inne prestationer, som den tillhandahåller inom ramen för sin egenförvaltning. Möjligheten till avstängning får då sin största praktiska betydelse inom elverksamheten, om vilken något ytterligare skall sägas nedan under 3. En avgörande förutsättning för avstängning torde dock vara, att åtgärden har stöd i bestämmelse i avtal, varför det ej kan anses tillräckligt, att rätten därtill stipulerats först i betalningskravet, dvs räkningen, som är en ensidig viljeförklaring.

Svårare är det att fastställa när avstängning kan ske beträffande prestationer, för vilka uttages *offentligrättsliga avgifter*. Riberdahl, som utrett frågan om rätten till avstängning inom kommunal barnomsorg innan frågan prövats i rättspraxis (se nedan), anser, ”att avstängningsmöjligheterna kan antas vara olika om avgiften är privaträttslig eller offentligrättslig. I modernare lagstiftning av offentligrättslig karaktär anser man sig behöva ett uttryckligt lagstöd för att möjliggöra en avstängning vid underlåten avgiftsbetalning”. Undersökningen resulterar i ett konstaterande — som det vill synas p g a att barnomsorgen är en obligatorisk kommunal angelägenhet — att övervägande skäl talar för att avstängning som reaktion på underlåten avgiftsbetalning kräver lagstöd.³⁰

Om kommun i författning har ålagts att utföra viss prestation (jfr RF 8:5), synes man i och för sig kunna hävda, att det även bör krävas författningsstöd för kommunens rätt att i visst fall vägra tillhandahålla prestationen. Man kan dock vid bedömningen av avstängningsfrågan välja en annan utgångspunkt och fästa avseende vid rättsförhållandets karaktär eller, annorlunda uttryckt, se till huruvida det *för avgiftsplikt kräves*, att *avtal* träffas mellan kommunen och mottagaren av prestationen. I rättspraxis har också ett sådant civilrättsligt betraktelsesätt anlagts på frågan om möjligheten till avstängning inom barnomsorgsverksamheten, ty i rättsfallet *RA 1982 2:62* ansågs tillgång till daghemsplats avhängig av att avgift erlägges för platsen enligt gällande taxa. Omständigheterna i målet var dessa:

28 Westman i FT 1944 s 159, Elverksjuridik s 117 f och Rättsliga spørsmål s 73.

29 Riberdahl i FT 1978 s 252.

30 Ibid s 255.

Sociala centralnämnden hade beslutat att p g a en oreglerad avgiftsskuld avstänga ett barn från plats i daghem. I besvären häröver anförde den klagande föräldern i huvudsak, att beslutet stod i strid med reglerna i BoL. Enligt LSt:s mening utgjorde avgiften en förutsättning för prestation, och någon särskild lagregel om rätt till avstängning erfordrades icke. Besvären lämnades utan bifall, då det ej hade visats, att beslutet om avstängning var olagligt. Sedan klaganden fullföljt sin talan, konstaterade RegR, att kommunen i BoL ålagts att driva förskole- och fritidsverksamhet. Då lagen saknade regler om avstängning, var kommunen enligt domstolen förhindrad att för egen del ”införa ett sådant offentligrättsligt institut att brukas som något slag av disciplinärt ingripande” beträffande barn som deltog i kommunens förskole- eller fritidsverksamhet. För sådant införande krävdes författningsstöd. Domstolen anförde dock vidare: ”Varken lagen om barnomsorg eller annan lag ålägger barn i viss ålder att delta i kommunens förskole- eller fritidsverksamhet. Fråga är om en kommunal service. Varje kommun erbjuder således de barn som är kyrkobokförda i kommunen eller stadigvarande vistas i denna platser i sina förskole- och fritidsverksamheter mot en avgift som kommunen vanligen bestämmer i form av en taxa . . . Det ankommer på vårdnadshavarna att för sina barns räkning acceptera eller icke acceptera kommunens erbjudande. I och med att en vårdnadshavare tar i anspråk en plats inom förskole- eller fritidsverksamheten i kommunen för ett barns räkning, får han anses också ha förbundit sig att betala avgift enligt gällande taxa. Klandrade beslutet talar om att avstänga ett bestämt barn från daghemsplats. Beslutet är emellertid *inte* att uppfatta som ett beslut om *offentligrättsligt ingripande utan* om en *civilrättslig åtgärd* av innebörd att daghemsplatsen inte tillhandahålles av kommunen så länge vårdnadshavaren inte fullgör de förpliktelser han får anses ha åtagit sig genom att ta daghemsplatsen i anspråk” (Kurs. här.) RegR (pluraliteten) lämnade de fullföljda besvären utan bifall, då kommunen varit berättigad att vidtaga en åtgärd av detta slag. En ledamot var skiljaktig och ansåg, att kommunen ej ägt avstänga barnet ”från den daghemsplats som anvisats henne med hänsyn till den omvårdnad som hon på grund av vårdnadshavarens förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl funnits vara i behov av”. Enligt dissidenten hade kommunen kunnat indriva sin fordran på sedvanligt sätt, t ex efter betalningsföreläggande.

Rättsfallet har gällt viss typ av offentligrättslig avgift och kan därför ej läggas till grund för några säkra slutsatser rörande kommunernas möjligheter att vid betalningsförsummelse hålla inne prestationer inom andra

förvaltningsområden. Mot bakgrund av RegR:s ställningstagande torde man dock våga antaga, att det normalt föreligger en rätt till avstängning för den händelse avgiftsplikten förutsätter ingående av avtal. I vart fall står det klart, att en avstängningsåtgärd ej kräver författningsstöd enbart av den anledningen, att kommunen är skyldig att utföra prestationen. Det handlade visserligen om en obligatorisk prestation, men RegR konstaterade också, att det ankom på envar vårdnadshavare att antingen acceptera eller icke acceptera kommunens erbjudande om daghemsplats. Ianspråktagandet av prestationen var m a o fakultativt, men i och med att daghemsplatsen utnyttjades, hade vårdnadshavaren förbundit sig att för barnets tillsyn erlagga avgift enligt gällande taxa. Kommunen var därför berättigad att som en "civilrättslig åtgärd" hålla inne prestationen till dess att föräldern fullgjort sin avgiftsplikt.

2. Avstängning av vatten- och värmetillförsel

I VAL har huvudmannen tillerkänts en särskild rätt att vid försummad avgiftsbetalning vägra fortsatt vattenleverans. (Motsvarighet härtill saknades i VAL 55.) Försummar fastighetsägaren att betala avgift eller att i annat hänseende iakttaga vad som åligger honom och är försummelsen väsentlig, får nämligen huvudmannen enligt 30 § VAL stänga av vattentillförseln till fastigheten, om han ej genom anmaning har kunnat åstadkomma rättelse och avstängning kan ske utan att sanitär olägenhet uppkommer. I fråga om distribution av värme och energi finnes en motsvarande bestämmelse i 31 § LAV (tidigare 30 § FjvL).

Huvudmannens rätt att vid utebliven avgiftsbetalning — liksom vid brott mot allmänna bestämmelser — tillgripa avstängning är, som ovan nämnda bestämmelser visar, underkastad vissa begränsningar. För det *första* får avstängning ske endast för det fall att betalningsförsummelsen är väsentlig. Skulle det m a o röra sig om mindre belopp, får huvudmannen i stället lita till indrivningsåtgärder. För det *andra* skall den avgiftsskyldige — om försummelsen är väsentlig — anmanas att erlagga avgiften innan avstängningsåtgärden får vidtagas. Vid betalningsförsummelse

skall denna tid vara minst två veckor från det att kravbrev avsänts.³¹ Abonenten kan följaktligen genom att erlægga avgiften undgå hotet om avstängning, och har avstängning redan skett, så skall leveransen återupptas när betalning sker. För det *tredje* måste avstängning kunna ske utan risk för uppkomsten av sanitär olägenhet, något som bl a innebär, att huvudmannen är förhindrad att stänga av energitillförseln till flerfamiljshus, om hyresgästerna är beroende av densamma för uppvärmning av sina lägenheter.³²

Då avstängning är en ingripande åtgärd, som skall användas med stor varsamhet,³³ bör huvudmannen i varje särskilt fall noggrant pröva, huruvida de lagliga förutsättningarna för avstängning är uppfyllda. Om så inte är fallet, och om avstängning ändå sker, riskerar huvudmannen *skadeståndsskyldighet* enligt 29 § VAL (30 § LAV). Vid bedömningen av frågan, om sanitär olägenhet uppkommer till följd av avstängningen, bör givetvis huvudmannen samråda med miljö- och hälsoskyddsnämnden.³⁴

En ytterligare förutsättning för rätten att tillgripa avstängning är, att *åtgärden vidtages mot en avgiftsskyldig person*. Detta innebär bl a, att huvudmannen efter fastighetsöverlåtelse ej kan använda hotet om avstängning för att förmå ny ägare av fastigheten att erlægga avgifter, för vilkas fullgörande tidigare ägare svarar (11 § VAL, 11 § LAV). Till belysning härav kan pekas på rättsfallet *BVA 2/72*, där kommunen vägrade leverera vatten till vissa fastigheter, eftersom markexploatören (ett bolag), som försetts i konkurs, ej hade erlagt anslutningsavgift enligt exploateringsavtalet. Va-nämnden slog fast, att huvudmannen var förhindrad att som villkor för utövande av bruksrätten (se 8 § VAL) föreskriva skyldighet för fastighetsägarna att betala avgifter avseende kostnader, som markexploatören — konkursgäldenären — hade att svara för enligt exploateringsavtalet. Då laga grund saknades för leveransvägran, förpliktades kommunen

31 Prop 1970:118 s 155. — Har fastighetsägaren åsidosatt vad som åligger honom enligt allmänna bestämmelser, kan det stundom vara motiverat att avstängning verkställs relativt snabbt, t ex om han har vidtagit åtgärder, som medfört skador på ledningsnätet. Jfr *RA 1973 C 160*, där ett beslut om avstängning från vattentillförsel ansågs lagligt, då fastighetsägaren vägrat att låta inmontera vattenmätare.

32 Prop 1975/76:149 s 81.

33 Prop 1970:118 s 154.

34 Prop 1975/76:149 s 81.

att — oberoende av om dess fordran på ersättning för exploateringskostnader betalades eller ej — tillhandahålla fastigheterna vatten.

Till sist skall framhållas att *kostnaden för avstängningsåtgärden* kan påföras fastighetsägaren (30 § VAL och 31 § LAV in fine). Härmed åsyftas även kostnader för avstängningar, som icke fullföljts, ävensom kostnader för återinkoppling.³⁵

3. Avstängning av elström

Om elverks rätt att avbryta pågående elleverans har det i litteraturen uttalats, "att denna sanktion endast bör tillgripas vid kontraktsbrott inom abonnemangsavtalets ram. Ett kommunalt elverk får inte stänga av en abonnent därför att han underlåtit att betala t ex en koksräkning från kommunalt gasverk och än mindre därför att abonnenten till äventyrs försummat betala kommunalskatt."³⁶ Påpekas bör att *avtalsgrunden* är av särskild betydelse när det gäller leverans av elström, såtillvida som en avstängningsåtgärd, som saknar stöd i avtal, kan komma att betraktas som egenmäktigt förfarande (*NJA 1937 s 69 och 1946 s 103*).³⁷

Frågan, i vad mån abonnenten kan avstängas från fortsatt leverans, får därför besvaras främst utifrån vad som härom är föreskrivet i elreglementet, vilket — liksom taxan — är att betrakta som ett allmänt avtalsvillkor. Reglementet som sådant är visserligen icke bindande för abonnenten, men i och med att denne med elverket träffar abonnemangsavtal, vari reglementet återopas, blir han bunden därav. För kommunens vidkommande är det då viktigt att tillse, att avstängningsklausulen utformas omsorgsfullt, så att inga tolkningssvårigheter uppkommer. Normalreglementet (EL-AB-L-72) innehåller en bestämmelse av följande lydelse (p 18): "Underlåter abonnenten att fullgöra sina skyldigheter enligt punkterna 15—17 eller brister han i övrigt i fullgörandet av något som på grund av abonnemanget åligger honom och är ej försummelsen av ringa betydelse, äger le-

35 Se Bouvin—Hedman s 162.

36 Westman, Rättsliga spörsmål s 64.

37 Även abonnent kan komma att ådraga sig straffansvar, nämligen om han så manipulerar med räkneverket i elmätaren, att denna registrerar endast en del av den ström som faktiskt har förbrukats. En sådan gärning bedömes som olovlig kraftavledning (BrB 8:10); se *RH 152:82*.

verantören avstänga abonnenten från leverans sedan denne efter anmanning erhållit skäligt rådrom?”

Bestämmelsen innebär, att avstängning kan aktualiseras inte bara vid försummad avgiftsbetalning utan också vid andra brott mot abonnemangsvalet. En jämförelse kan härvid göras med rättsfallet *RA 1948 I 144*, där ett elverk, vilket enligt reglementet ägde vägra leverans för det fall att abonnenten ej fullgjort sina förpliktelser mot verket, ansågs kunna avstänga en abonnent, som ej betalt räkning å ett av elverket utfört installationsarbete. Det sätt varpå normalbestämmelsen utformats — det talas om abonnemanget (i bestämd form) — synes emellertid ge vid handen, att avstängning kan ske endast beträffande installation, för vilken t ex förbrukningen ej betalats. Detta skulle innebära bl a, att en abonnent, som har flera fastigheter eller lägenheter och följaktligen flera abonnemang, ej kan avstängas beträffande samtliga installationer, om han underlåter att betala avgift för endera av dessa.

Vid samboende o likn kan det tänkas förekomma att abonnenten — om han ej förmår erlägga avgiften — söker överföra abonnemanget på den andra personen. Leverantörens skydd mot dylika förfaranden är följande bestämmelse i normalförslaget (p 18 2 st): ”När leverantören har rätt avstänga viss abonnent, äger han också vägra leverans till den som enligt leverantörens bedömande står i sådant förhållande till abonnenten att de är att anse som en och samma förbrukare.” Bestämmelsen tycks ta sikte på det fallet, där personerna i fråga ex.vis bor i samma lägenhet. Har abonnenten avflyttat från lägenheten, skulle alltså leverantören icke kunna förvägra den kvarboende leverans. Så torde gälla även beträffande äkta makar.

Hotet om avstängning bör framställas i kravbrevet eller i en dessförrinnan avsänd betalningspåminnelse. Härvid synes böra föreskrivas en respit om lämpligen två till tre veckor.

Elabonnent synes kunna *påföras fasta avgifter* för den tid under vilken han har varit avstängd från leverans. I ett tidigare omnämnt rättsfall — *NJA 1932 s 483*, där abonnent ansågs kunna debiteras fasta avgifter, trots att han ej förbrukade någon ström³⁸ — rörde det sig visserligen om ett frivilligt avstående från strömförbrukning, men möjligheten att uttaga sådana avgifter torde böra bedömas på samma sätt då energiuttag omöjliggöres p g a avstängning. Då en avstängningsåtgärd icke medför, att abonne-

38 Se ovan 4 §, B, not 8.

mangsavtalet häves eller uppsäges,³⁹ får skyldigheten att erlægga fasta avgifter anses kvarstå under hela avstängningsperioden.⁴⁰ Däremot bör abonnenten i sådant fall ej kunna påföras ny anslutningsavgift, då dylik avgift primärt är avsedd som ett engångsbidrag till elverkets anläggningskostnad.

Som villkor för återinkoppling efter avstängning bör elverket kunna kräva, att abonnenten icke blott fullgör sin avgiftsskyldighet utan även utger *ersättning* till verket för dess kostnader *för avstängningen och återinkopplingen*. (Jfr regleringen i 30 § VAL.) En bestämmelse härom har också intagits i normalförslaget (p 18 3 st). ”Har avstängning skett, återupptas leveransen först när anledning till avstängning ej längre föreligger samt leverantörens kostnader för avstängning och återinkoppling ersatts?”

F. Felparkeringsavgift

Genom lagen (1976:206) om felparkeringsavgift avkriminaliserades flertalet parkeringsförseelser och ersattes den äldre parkeringsboten⁴¹ av en sanktionsavgift, felparkeringsavgift, för vilken fordonets ägare är betalningsansvarig (4 §). Ytterligare föreskrifter om felparkeringsavgifter har meddelats av regeringen i förordning (1976:1128).⁴²

Regeringen får ange det högsta och lägsta belopp som felparkeringsavgift må fastställas till — f n lägst femtio och högst etthundrafemtio kronor — och det är härvid tillåtet att differentiera avgifterna med hänsyn till skilda slag av parkeringsöverträdelser (3 § 1 st).⁴³ I de kommuner som svarar för trafikövervakning enligt lagen (1964:321) om kommunal trafikövervakning fastställer kommunfullmäktige — inom ramen för ovan angivna gränser — felparkeringsavgiftens belopp (3 § 2 st). Avgifterna tillfaller i detta fall kommunen, dock att visst avdrag skall göras för statsverkets kostnader (se 16 §).

Felparkeringsavgift kan uttagas bl a för det fall att bilisten ej erlagt föreskriven parkeringsavgift. Grunden för avgiftsplikten är att söka i LKAvg, ty i praktiken går man till väga så, att avgifterna för korttidsparkering (2 §

39 Se Strömberg, s 154 f, 302.

40 Lika Westman, Rättsliga spörsmål s 54.

41 Se härom prop 1960:175.

42 Se prop 1975/76:106, 1976/77:40, 1978/79:111, 1979/80:178 och 1980/81:21.

43 Se härtill t ex Svenander i KT 1977 häfte 11 s 22 f.

LKAvg) fastställs genom taxa, som antages av fullmäktige, varefter taxehållaren upprepar i lokala trafikföreskrifter. Härigenom kommer underlåtenhet att erlägga prestationsavgiften att rendera vederbörande felparkeringsavgift.⁴⁴

Om felparkeringsavgiften ej erlägges inom föreskriven tid, skall fordonsägaren erinras om betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid betala avgiften. Om så icke sker, skall ett åläggande utfärdas för fordonsägaren att inom viss tid erlägga en förhöjd avgift. Följs inte åläggandet, skall avgiften indrivnas (6 §).

För den händelse fordonsägaren har någon invändning mot parkeringsanmärkningen, har han dock möjlighet att hos polismyndigheten ansöka om rättelse (8 §) och — om sådan ansökan ej bifalles — bestrida betalningsansvar (9 §). Om polismyndigheten efter utredning finner betalningsansvaret icke kunna undanröjas, kan talan mot beslutet föras hos den tingsrätt inom vars domkrets överträdelsen ägt rum (10 §). Ett sådant besvärsärende skall handläggas som ett domstolsärende enligt reglerna här om i lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. Detta innebär bl a, att tingsrätten är domför med ensam domare och att ärendet kan avgöras på handlingarna.⁴⁵ TR:s beslut kan överklagas hos HovR, som är slutinstans i sådana ärenden (10 § 4 st).

Mål rörande felparkeringsavgifter är icke ovanliga. När det gäller sådana fall, där felparkeringsavgift uttages till följd av underlåtenhet att betala parkeringsavgift, kan det nämnas, att fordonsägaren kan undgå betalningsansvar, om han lyckas visa, att parkeringsmätaren vid tillfället i fråga varit funktionsoduglig. I dylika mål är dock bevisbördan normalt fördelad så, att man utgår från att automaten fungerat vid tillfället, varför det ankommer på fordonsägaren att genom motbevisning omkullkasta presumptionen om parkeringsmätarens funktionsduglighet; se *SvJT 1978 ref s 23*. (Jfr *NJA 1958 s 165*, *1974 s 234*, *1975 s 617* och *SvJT 1962 ref s 21*.)⁴⁶ När

44 Se Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 101 f.

45 I princip saknas utrymme för en skälighetsprövning inom ramen för det summariska förfarandet rörande felparkeringsavgifter. En sådan prövning har dock ansetts kunna godtagas i den mån den analogvis har stöd i de straffrättsliga grundsatserna om ansvarsfrihet, bl a nöd; se *SvJT 1980 ref s 45*. Jfr *NJA 1975 s 570 (I—III)*.

46 Också vid motorhaveri o likn måste fordonsägaren — för att kunna undgå felparkeringsavgift — styrka haveriet, t ex genom att förebringa intyg från bärgningsföretag eller verkstad eller kvitto på inköpta reservdelar; se *SvJT 1979 ref s 18*.

man använder sig av system med biljettautomater, är det i regel särskilt angivet — t ex genom anslag på parkeringsplatsen — att biljetten skall anbringas innanför bilrutan eller på annat lämpligt sätt, så att den kan avläsas utifrån vid avgiftskontroll. Om biljetten i sådant fall har fallit ner eller placerats så, att den varit helt eller delvis skymd för biljettkontrollant, har fordonsägaren mycket små möjligheter att undgå betalningsansvar för felparkeringsavgiften.⁴⁷

I det följande avsnittet (G) skall beröras ytterligare en s k sanktionsavgift — tilläggsavgiften inom den kollektiva persontrafiken — vilken likaså kan uttagas för det fall att någon prestationsavgift ej betalats.

G. Tilläggsavgift

Ett handlingssätt, varigenom någon utan att göra rätt för sig begagnar sig av bl a transport, som tillhandahålles under förutsättning av kontant betalning, är att bedöma som bedrägligt beteende enligt BrB 9:2 2 st. Den i stadgandet reglerade gärningen, för vilken tidigare användes samlingsbeteckningen ”snyltningsbrott”, kommer dock endast undantagsvis att föranleda åtal, eftersom åtal måste vara påkallat ur allmän synpunkt (BrB 9:12 2 st).⁴⁸ När det gäller ”snyltning” inom kollektivtrafiken har i stället den som driver trafiken givits rättslig möjlighet att uttaga särskild avgift för det fall att resenären begagnar färdmedlet utan att inneha giltigt färdbevis. Med stöd av lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik,⁴⁹ vilken kompletteras av en av regeringen beslutad förordning (1977:68), kan nämligen trafikutövaren uttaga s k tilläggsavgift av resande, som ej kan förete giltig biljett (1 §). Med biljett avses även månadskort och andra förekommande former av rabattkort.

Tilläggsavgift, som utgår utöver avgift för biljett (1 § 3 st), får dock ej tagas ut om avsaknaden av biljett är ”ursäktlig” med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden eller annan omständighet (2 §). Så t ex kan äldre och sjuka människor ha svårt att tillgodogöra sig innehålllet i taxebestämmelserna, och tilläggsavgift har ej

47 Se *Svea HovR:s beslut 1980-09-11, mål nr ö 1445/80*. Jfr *NJA 1973 s 389*.

48 Se *SOU 1973:13* och *prop 1975/76:148*.

49 *Prop 1976/77:11*.

heller ansetts böra uttagas av barn och ungdomar, som inte reser i sällskap med vårdnadshavare. Till "ursäktliga omständigheter" är dock icke att hänföra resenärens invändningar om att färdbiljetten har förlorats eller att han misstagit sig på färdmålet och därför löst biljett till lägre avgift.⁵⁰

Lagen innehåller också en bestämmelse om ett slags avstängningsåtgärd (5 §). Resande som vägrar att lösa biljett eller erlägga tilläggsavgift får nämligen avvisas från färdmedlet av tjänsteman, som utför avgiftskontroll. För verkställandet härav skall polismyndighet, om tjänstemannen så begär, lämna handräckning.

När det till sist gäller avgiftens storlek, är huvudregeln, att avgiften skall relateras till trafikutövarens merkostnader för kontrollverksamheten. Hänsyn kan dock tagas även till storleken av den prestationsavgift (biljettavgift) som resenären försökt undandraga sig att betala (3 §). Enligt ett uttalande av DepCh skall det ankomma på de tillämpande myndigheterna att — med beaktande av olika omständigheter — göra en lämplig avvägning och bestämma avgiftens storlek i olika situationer.⁵¹ Vid sådant förhållande synes man kunna förorda, att tilläggsavgiften differentieras. Så t ex kan man skilja mellan fall, där färdbiljett helt saknas, och fall, där för låg färdavgift erlagts.

9 §. Preskription av avgifts- och återbäringsanspråk

Kommunens fordran på obetald avgift kan bli föremål för preskription. En dylik fordran, vilken tidigare i allmänhet torde ha följt PreskrF:s regel om tioårig preskription,¹ skall nu bedömas enligt PreskrL. Visserligen är alltså jämt *huvudregeln*, att en fordran preskriberas *tio år* efter dess tillkomst, om icke preskriptionstiden dessförinnan avbrytes (2 § 1 st PreskrL), men härifrån har *undantag* gjorts bl a när det gäller s k *konsumentfordringar*. Härmed avses fordran på ersättning för vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller konsument för huvudsakligen enskilt bruk (2 § 2 st). För sådan fordran gäller en kortare preskriptionstid om *tre år*.

50 Prop s 14.

51 Ibid.

1 Se Strömberg s 298.

För PreskrL:s tillämplighet saknar det betydelse om fordran grundar sig på ett privaträttsligt avtal eller direkt på bestämmelse i lag eller annan författning.² I preskriptionshänseende skulle det således ej föreligga någon skillnad mellan t ex en fordran på elavgift och en fordran på gatukostnadsavgift, vilken fastighetsägarna är skyldiga att erlagga, om kommunfullmäktige så har beslutat. En sådan slutsats torde dock ej vara nödvändig. En avgörande fråga är nämligen, om en *fordran på kommunal avgift* är att anse som en *konsumentfordran*. Svaret på denna fråga synes i huvudsak bli beroende av den innebörd som tillägges begreppet "*näringsidkare*".³ I motiven till PreskrL anges den treåriga preskriptionstiden vara tillämplig i fråga om kommunalt verks fordringar för leverans av vatten, gas och elektricitet, ävensom beträffande fordran grundad på avtal om renhållning.⁴ Avsikten härmed torde ej ha varit att begränsa preskriptionstidens längd enbart vad gäller avgiftsanspråk inom industriell och liknande verksamhet. Givetvis förhåller det sig så, att kommunen kan sägas uppträda som näringsidkare även när den driver trafikföretag, trafikskolor o likn. Däremot är det tveksamt om det är förenligt med lagens uttryckssätt att tala om en konsumentfordran när kommunens fordran avser avgift för ex.vis gatukostnad, kopia av allmän handling eller byggnadslov. Endast med en extensiv tolkning kan man i dessa fall hävda, att kommunen tillhandahåller tjänsten i egenskap av näringsidkare.

Också en annan omständighet måste beaktas vid besvarandet av frågan, när en fordran på obetald avgift preskriberas. I remissen till lagrådet angavs nämligen treårspreskriptionen icke vara tillämplig när fordringen härrör från "*ren myndighetsutövning*". Enligt lagrådet låg det närmast till hands att härmed avsågs detsamma som myndighetsutövning i FL:s mening. "Såväl av definitionen i lagens 3 § som av uttalanden i förarbetena . . . framgår att begreppet myndighetsutövning där är relativt vidsträckt

2 Prop 1979/80:119 s 88.

3 Begreppet har i PreskrL samma betydelse som motsvarande begrepp inom den centrala konsumenträttsliga lagstiftningen; se a. prop s 90.

4 Prop 1979/80:119 s 91. — Vad som egentligen åsyftas med "avtal om renhållning" är oklart. Som bekant förutsätter ju avgiftsplikten beträffande renhållningsavgifter icke något civilrättsligt åtagande i form av avtal, om icke fråga är om sådan "frivillig" eller "extra" renhållning som avses i 14 § RenhL. Förmodligen har man haft i åtanke den situationen, där kommunen träffar avtal med renhållningsentreprenör.

och torde omfatta bl a debitering av avgift för sjukvård.”⁵ Ett fordringsanspråk avseende dylik avgift skulle därför komma att preskriberas först efter *tio år*. Med anledning av detta lagrådets yttrande har i 17 § 3 st HSjvL intagits en särskild föreskrift om att fordran på vårdavgift preskriberas tre år efter tillkomsten.⁶

Det primärt avgörande för frågan, när fordringsanspråket preskriberas, är om kommunen kan anses ha tillhandahållit prestationen i egenskap av näringsidkare. Lagrådets yttrande föranledde nämligen följande uttalande av DepCh:⁷ ”Frågan huruvida en fordran härrör från myndighetsutövning eller ej är i sammanhanget inte utslagsgivande. Visserligen torde som regel en verksamhet som innebär myndighetsutövning inte samtidigt kunna betraktas som näringsverksamhet och omvänt. Men det är inte säkert att det alltid går att dra en klar gräns i detta avseende. Det kan förekomma att en verksamhet bör betraktas som näringsverksamhet trots att den innehåller inslag av myndighetsutövning . . .”

När den enskilde är rättsligt skyldig inte bara att mottaga prestationen utan också att härför erlagga den av kommunen ensidigt bestämda avgiften, t ex renhållningsavgift, är givetvis debiteringsbeslutet ett uttryck för myndighetsutövning. Då man i sådant fall knappast kan hävda, att kommunen uppträder som näringsidkare, synes en fordran på renhållningsavgift komma att preskriberas efter tio år. Men om det — som DepCh framhöll — normalt förhåller sig så, att fråga ej är om näringsverksamhet när det samtidigt rör sig om myndighetsutövning, och om sådan är aktuell när sjukvårdsavgifter debiteras, synes förhållandet vara detsamma vid debitering av flertalet — eller rentav samtliga — offentligrättsliga avgifter. Följden härav skulle då bli, att en fordran på ex.vis avgift för barntillsyn preskriberas efter tio år. Rättsläget härvidlag är dock oklart, något som belyses av att kommunalföretagskommittén anser fråga vara om myndighetsutövning endast för det fall att taxan resp debiteringsbeslutet avser avgift för en prestation, som den enskilde på grund av offentligrättsliga reg-

5 Prop s 170 f.

6 Se prop 1981/82:97 s 135. — I propositionen med förslag till PreskrL (s 189) förutsatte dock DepCh, ”att sådana fordringar, i de fall de inte kan anses ha uppkommit i näringsverksamhet, i praktiken kommer att behandlas på samma sätt som motsvarande fordringar inom den enskilda sektorn, så att inte indrivningsåtgärder vidtas när treårstiden har gått ut”.

7 Prop 1979/80:119 s 187.

ler är skyldig att utnyttja.⁸ När det däremot gäller privaträttsliga avgifter, t ex avgifter för kurser och annan hobbyverksamhet,⁹ torde man dock i allmänhet kunna utgå från att fordringen är en konsumentfordran, som skall preskriberas efter tre år.

Det hittills anförda har givit vid handen, att frågan om rätt preskriptionstid torde komma att vålla praktiska svårigheter främst när det gäller offentligrättsliga avgifter. För att undvika omotiverade skillnader mellan olika avgiftstyper synes emellertid in dubio en tillämpning av treårsregeln böra förordas.¹⁰ Då lagens syfte f ö har varit att stärka ”konsumentens” ställning (jfr regleringen i 17 § HSjvL), talar starka skäl för att bedöma flertalet avgiftsanspråk på likartat sätt. Det bör också för framtiden kunna diskuteras, om inte skälen för en kortare preskriptionstid väger tyngre för det fall att den enskilde är rättsligt eller faktiskt tvingad att ianspråkta prestationen.

Såtillevda föreligger dock en viktig begränsning i treårsregelns tillämplighet, som prestationen skall ha tillhandahållits konsumenten huvudsakligen för enskilt bruk. Då man med konsument blott avser enskild medborgare i egenskap av privatperson, kommer således *juridiska personer* att *undantagas*.¹¹ Kommunens fordran på avgift för en prestation till ett bolag — liksom till kommunmedlem som är näringsidkare — eller till annan kommun är följaktligen ej att betrakta som konsumentfordran och kommer därför att preskriberas först efter tio år. Fall kan dock förekomma, där kommunen tillhandahåller prestationen delvis för enskilt bruk och delvis för rörelseändamål. I sådana fall skall frågan om preskriptionstidens längd besvaras med hänsyn till om det kan sägas föreligga en eller flera fordringar.¹²

Vidare gäller att den kortare preskriptionstiden endast åtnjutes i relationen *näringsidkare—konsument*. I det omvända fallet, där konsumenten har en *fordran gentemot kommunen*, antingen på själva prestationen eller

8 SOU 1982:13 s 116. — Jfr också ett uttalande av Kaijser (s 506) om att under myndighetsutövning (enligt SKL) ”faller också nämndbeslut om uttagande av offentligrättsliga avgifter såsom köttbesiktningsavgifter, avgifter för upplåtelse av allmän platsmark, va-avgifter, renhållnings- och sotningsavgifter oavsett att besluten kan överklagas med kommunalbesvär”.

9 Se prop 1979/80:119 s 188.

10 Jfr kommunförbundets cirk 86/1981 s 3.

11 Prop 1979/80:119 s 90.

12 Prop s 190.

på återbetalning helt eller delvis av erlagd avgift, kommer därför huvudregeln om tioårig preskription att gälla.

Slutligen må erinras om att *utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning* är tiden för fordringens tillkomst (2 § PreskrL). Hur denna regel skall tillämpas när fordringen avser kommunala avgifter är oklart. Skall man — då avgiftsplikten förutsätter ingående av avtal — knyta an till den allmänna principen om att preskriptionstiden räknas från tidpunkten för avtalet, och hur skall man då gå till väga när fråga är om avgifter för sådana påtvingade prestationer, vilka utgår oberoende av avtal? Skall preskriptionstiden avseende ett anspråk på ex.vis renhållningsavgift börja löpa när fullmäktige antager taxan, när avgiften debiteras eller när prestationen faktiskt utföres? Det får ankomma på rättspraxis att ge svar på dessa och andra oklara frågor som regleringen i PreskrL aktualiserar.

Kapitel VII

Avgiftsuttagets storlek: Självkostnadsprincipen

1 §. Inledning

När en kommun utövar sin avgiftsmakt — när den alltså handlar inom ramen för sin kompetens — är den bunden av vissa kommunalrättsliga principer, nämligen självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen samt principen om förbud mot retroaktiva avgifter. Likställighetsprincipen, som tar sikte på avgiftsuttagets fördelning mellan nyttjarna och som förbjuder, att kommunen obehörigen gynnar eller missgynnar vissa avgiftsskyldiga i förhållande till andra, behandlas i kap VIII och förbudet mot retroaktiva avgifter i kap IX. Undersökningen i förevarande kapitel skall avse självkostnadsprincipen, vilken normerar *storleken av avgiftsuttaget*.

Framställningen inleds med ett avsnitt rörande den allmänna självkostnadsprincipens innebörd och tillämpningsområde (2 §). Härefter kommer att redovisas ett antal författningsbestämmelser, vilka lagfäster självkostnaden som avgiftstak (3 §, A). Beträffande vissa avgifter, bl a tomträttsavgifter, finnes dock särskilda beräkningsregler. Dessa regler knyter visserligen icke an till någon självkostnad, men då de har betydelse för frågan om avgiftsuttagets storlek, bör de redovisas i detta sammanhang (3 §, B). Då det vid sidan av den allmänna självkostnadsprincipen sålunda finnes särskilda författningsregler om självkostnaden som avgiftsmaximum, aktualiseras frågan, huruvida det existerar en eller flera självkostnadsprinciper. Detta spörsmål behandlas i 4 §.

För att man skall kunna bedöma, om en taxa innefattar brott mot självkostnadsprincipen, är det ej tillräckligt att ha klargjort principens innebörd och tillämplighet, utan härutöver måste fastställas dels vad som avses med självkostnad (5 §) — äsyftas t ex verksamhetens totala kostnader eller kostnaderna för varje prestation? — dels vilka kostnader som kan upptagas i avgiftsunderlaget och därmed tillåtas påverka avgifternas storlek

(6 §). Författningsreglerna ger här vissa riktlinjer och direktiv (5 §, B och 6 §, C).

Sedan frågorna om hur självkostnaden skall beräknas och om vilka kostnader som får påverka avgiftsbestämningen belysts, kommer framställningen över till frågan om lagligheten av överskott (7 §). Huvuduppgiften i detta avsnitt är att med ledning av rättspraxis söka fastställa självkostnadsprincipens karaktär; är den en strikt juridisk princip, eller innefattar den endast ett riktmarke för hur avgiftsbelagd kommunal verksamhet skall bedrivas? (A—B). Något skall också sägas om hur avgiftsöverskott kan uppkomma (C). En härmed sammanhängande fråga är, hur kommunen skall förfara för den händelse verksamheten lämnat överskott. Får kommunen i sådant fall fritt avgöra hur överskottsmedlen skall användas, eller måste dessa komma avgiftskollektivet till godo? (D). Undersökningen i denna del avslutas med en sammanfattning (E).

2 §. Den allmänna självkostnadsprincipen

Då en kommun bestämmer storleken av sina avgifter är den ej lika obunden som då ett privat företag bestämmer priset för en vara eller tjänst. Kommunens fria avgiftssättning begränsas nämligen av en kommunalrättslig princip, den s k *självkostnadsprincipen*, som sedan länge upprätthållits i rättspraxis (se nedan 7 §, A) och som nyligen föreslagits bli lagfäst. Kommunalbesvärskommittén förordar i sitt betänkande,¹ att i KL 1:6 skall intagas en bestämmelse om att ”kommunala avgifter skall bestämmas så att de ej överskrider kommunens självkostnad”. Avsikten härmed har endast varit att kodifiera den princip som utvecklats i rättspraxis. Liksom hittills kommer därför RegR:s praxis i kommunalbesvärsmål att utgöra den främsta källan beträffande självkostnadsprincipens innebörd och tillämpning.

1 SOU 1982:41. — Ett motsvarande förslag till lagreglering presenterades något tidigare av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning; se SOU 1982:20.

A. Principens innebörd

Den närmare *innebörden* av självkostnadsprincipen är, att avgifterna ej får bestämmas till sådana belopp, att de tillför kommunen en vinst; avgiftsintäkterna får m a o inte överstiga kostnaderna för verksamheten. Principen syftar sålunda till att hindra kommunerna från att i vinstsyfte begagna den monopolsituation som ej sällan föreligger vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Så långt det är beräkningsmässigt och redovisningstekniskt möjligt skall därför avgifterna så bestämmas, att överskott av verksamheten undviks.² Självkostnadsprincipen kan också sägas innefatta ett principiellt förbud mot att dagens brukare betalar kostnader, vilka rätteligen bör bestridas av framtida brukare.³

Eftersom självkostnadsprincipen innefattar ett vinstförbud hänger den nära samman med en annan kommunalrättslig princip, vilken likaledes fått sin utformning i rättspraxis, nämligen *principen om förbud mot spekulativ företagsamhet*. Denna princip, som uppmärksammades redan vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar,⁴ tillåter ej att kommunerna inlåter sig i verksamheter, vilka uteslutande är avsedda att vara vinstbringande. Se t ex *RÅ 1965 ref 17*, där ett beslut av stadsfullmäktige att bilda en kommunal stiftelse med huvudsakligt ändamål att driva vinstgivande kioskhandel och i rörelsen sysselsätta partiellt arbetsföra personer icke ansågs avse en stadens angelägenhet. (Jfr *RÅ 1973 I 107*.) Den huvudsakliga skillnaden mellan de båda principerna är, att medan "förbudet mot spekulativa företag" är en kompetensbegränsande princip, vilken tar sikte på lagligheten av verksamheten som sådan,⁵ så är självkostnadsprincipen en princip som gäller inom ramen för den kommunala kompetensen.⁶ Den senare utgör sålunda en spärr mot att en i sig kompetensenlig verksamhet lämnar vinst.

Självkostnadsprincipen har vissa beröringspunkter även med *likställighetsprincipen*. Självkostnadsprincipen, som kan sägas ange ett maximi-

2 Se t ex prop 1970:118 s 104.

3 Se nedan (under 7 §, A) *RÅ 1910 ref 160* och *1955 I 248*. Jfr *RÅ 1926 S 60*. Jfr Welinder, Offentlig hushållning s 55.

4 1859 års bet. s 117.

5 Kommunerna är alltså förhindrade att engagera sig i vad som av Lindquist (s 202) benämnes "det egentliga näringslivet".

6 Jfr Strömberg, Kommunalrätt s 45 och nedan 7 §, A.

pris som ej får överskridas men väl underskridas,⁷ hindrar inte en kommun att helt eller delvis skattefinansiera en prestation, för vilken en självkostnadsbaserad avgift i och för sig kan uttagas. Som i ett tidigare sammanhang framhållits råder det ej något avgiftsfinansieringstvång inom svensk kommunalrätt, utan utgångspunkten är, att kommunens medelsbehov skall täckas med kommunalskatt (KL 4:2).⁸ Flertalet författningsbestämmelser är även utformade mot bakgrund härav och föreskriver, att kommunen "må", "får" eller "äger" uttaga avgift (se t ex 15 § RenhL och 8 § BySt). Följden härav blir, att kommunen äger frihet att helt underlåta att avgiftsfinansiera en verksamhet, och om den skulle besluta att för prestationen uttaga avgift, får denna understiga självkostnaden. Mot denna s k "underskottsprincip" talar dock framför allt likställighetssynpunkter. Inneset av att upprätthålla likställighet mellan kommunens medlemmar i fråga om såväl bördor som rättigheter bör rimligen kräva, att kommunala tjänster, som ianspråkades av endast en viss grupp av kommunmedlemmar, bekostas med avgifter och ej med kommunalskatt. Kravet på likställighet uppfylles fullständigt om kommunen för prestationen betingar sig en avgift som exakt motsvarar självkostnaden; de kommunmedlemmar, som ej tager del av prestationen, påverkas då ej heller av verksamhetens bedrivande,⁹ eftersom denna helt finansieras avgiftsvägen.

Även om likställighetssynpunkter i och för sig talar härför, är det i praktiken ej alltid möjligt att uppnå en total avgiftsfinansiering. Flertalet avgiftsbelagda kommunala verksamheter drives med *underskott*, vilka huvudsakligen får täckas med kommunalskatt. Anledningarna härtill är flera.¹⁰

Inom ex.vis sådana verksamhetsgrenar, där kommunen tillhandahåller prestationen utan stöd av någon rättslig eller faktisk monopolställning, är ofta möjligheten till taxehöjningar liten, då sådana kan medföra ett omfattande efterfrågebortfall. Förutom dylika rent företagsekonomiska

7 Så t ex yttrade RegR i *RA 1975 ref 109*, att principen ej lägger hinder i vägen för att bestämma avgifter till lägre belopp än självkostnaden. Jfr rättsfallet *RA 1968 ref 30* avseende differentierade avgifter vid ålderdomshem. Här uttalade RegR bl a: "Väl får kommunerna anses lagligen oförhindrade att fastställa vårdavgiften vid kommunens ålderdomshem till ett för alla vårdtagare lika stort belopp motsvarande kommunens självkostnad . . ."

8 Se kap II, 2 §.

9 Jfr Welinder s 333 och nedan kap VIII, 6 §, B, 1.

10 Se t ex diskussionen hos Welinder s 110 ff.

aspekter på taxesättningen kan även det behov verksamheten fyller ur samhällelig eller social synpunkt motivera, att den till viss eller övervägande del finansieras skattevägen. Så framstår t ex en med avgifter helt finansierad barntillsynsverksamhet som politiskt orealistisk,¹¹ och om man vidare vill stimulera ex.vis kollektivtrafiken, kan det vara nödvändigt med måttliga taxehöjningar så att avgifterna hålles på en någorlunda rimlig nivå.¹²

Det förhållandet, att storleken av avgiftsuttaget för viss prestation kan *variera kraftigt från en kommun till en annan*, har stundom andra orsaker. Så torde t ex den omständigheten, att landets större kommuner uppvisar en betydligt högre avgiftsfinansieringsgrad i fråga om va-verksamhet än mindre kommuner,¹³ bl a kunna förklaras av att efterfrågan på mark är större inom tätbebyggda och attraktiva samhällen, något som då möjliggör betydligt högre va-anslutningsavgifter. Även andra omständigheter kan föranleda varierande avgifter. Betydande diskrepanser mellan olika kommuner har påvisats när det t ex gäller byggnadslovsavgift avseende tillstånd för användning av underjordisk oljetank.¹⁴ Den främsta anledningen till de stora skillnaderna i avgiftsuttag — en kommun uttog 100 kr och en annan 400 kr — torde ha varit, att de tillfrågade kommunerna i olika hög grad finansierade verksamheten med skattemedel. Även om det är rimligt att kommunala tjänster kostar ungefärligen lika mycket, oavsett i vilken kommun prestationen tages i anspråk, är det ej möjligt att undvika dylika variationer så länge kommunerna äger frihet att avgöra graden av avgiftsfinansiering och sålunda ej är förpliktade att uttaga självkostnadsbaserade avgifter. Även i fall, där kommuner tillämpar principen om full kostnadstäckning genom avgifter, kan dock avgifterna i viss utsträckning komma att variera beroende antingen på olikheter i själva kostnadsberäkningen eller på att kostnaderna är olika höga. Så t ex kan ledningsframdragnings avseende vatten och avlopp ställa sig dyrare i en kommun än i en annan till följd av geografiska förhållanden.

11 Som framhållits i kap II, 3 § tenderar dock avgiftsfinansieringen att öka också inom denna sektor.

12 Jfr SOU 1977:78 s 179 ff.

13 Se kommunförbundets cirk 101/1980 s 7.

14 Sunt förnuft 1981:6 s 25. — Ang årskostnad per nyttjare för olika slags sociala tjänster m m, se Sunt förnuft 1981:1 s 18 f.

B. Principens tillämpningsområde

Självkostnadsprincipen gäller — med nedan berörda undantag — för den kommunala *avgiftsmakten i dess helhet* och sålunda även i fall, där kommuns rätt att uttaga avgift har stöd i lag eller annan författning men där författningsbestämmelserna icke säger något om avgiftsuttagets storlek. I propositionen med förslag till HamnAvgL uttalade DepCh — med anledning av att lagrådet hade förordat, att i lagen skulle upptagas en särskild självkostnadsregel — att ”principen gäller, om inte annat är särskilt föreskrivet, för alla typer av kommunala avgifter oberoende av om de tas ut med stöd av särskild lagstiftning eller med stöd av kommunallagens allmänna kompetensregel”.¹⁵

Vidare gäller att självkostnadsprincipen skall beaktas icke endast när det *taxebeslutande* organet, dvs fullmäktige, fattar beslut om taxa utan därjämte när *debiterande* myndighet med ledning av taxan fastställer den avgift som skall uttagas. Om taxan är självkostnadsbaserad, kan ett senare debiteringsbeslut, varigenom vissa avgiftsskyldiga påföres högre avgifter än som följer av taxan, komma att åsidosätta självkostnadsprincipen, såvida icke andra avgiftsskyldiga erhåller en motsvarande avgiftsreduktion. För flertalet avgiftsupptagande verksamheter tillämpas emellertid inte principen om full kostnadstäckning genom avgifter, utan kostnaderna finansieras till viss del skattevägen. Då frågan, huruvida självkostnadsprincipen har kränkts, primärt får besvaras utifrån en jämförelse mellan verksamhetens sammanlagda avgiftsintäkter och dess totala kostnader (se nedan 5 §, A), torde därför debiteringsbeslut, som avviker från taxans normer, mera sällan kunna leda till ett totalt avgiftsuttag, som går utöver självkostnaden. Dock är det möjligt att — eftersom debiteringen är strikt bunden till taxan¹⁶ — angripa ett sådant beslut som i strid med taxan gynnar eller missgynnar vissa avgiftsskyldiga framför andra med stöd av en annan kommunalrättslig princip, nämligen likställighetsprincipen.¹⁷ I sådana situationer handlar det inte om ett brott mot självkostnadsprincipen utan om en orättvis avgiftsfördelning. I de fall däremot, där det i författning särskilt har föreskrivits, att avgiften ej får överstiga ex.vis kostnaden för upplåtelsen eller, såsom tidigare i 19 a § ShjL, vårdplatsens andel i

15 Prop 1980/81:132 s 12.

16 Se ovan kap IV, 4 §.

17 Denna princip behandlas i nästkommande kapitel (VIII).

kostnaden för hemmet (se vidare nedan 5 §, B, 3), kommer självkostnadsprincipen att få större aktualitet vid debiteringen.

En särskild fråga är, huruvida självkostnadsprincipen — liksom likställighetsprincipen¹⁸ — blott behöver iakttagas i *kommuns relationer till sina egna medlemmar* eller, annorlunda uttryckt, om principen enbart normerar storleken av kommunmedlemmarnas avgifter. Vissa uttalanden i doktrinen antyder en sådan begränsning,¹⁹ varför en kommun skulle äga att av icke-kommunmedlemmar uttaga avgifter som går utöver självkostnaden. Rättsfall, som direkt stödjer denna uppfattning, tycks dock saknas.²⁰ Det torde ligga närmare till hands att anse självkostnadsprincipen vara *normerande för avgiftsupptagande kommunal verksamhet överhuvudtaget*, oavsett till vem kommunen presterar.²¹ I ett speciellt fall, nämligen beträffande avgift för avskrift etc av allmän handling, skulle en annan ordning ej kunna godtagas ur rent statsrättslig synpunkt. Ägde kommunen fritt bestämma avgifternas storlek för icke-kommunmedlemmar, skulle dessas rätt att få tillgång till kommunens handlingar kunna om ej helt omintetgöras så i vart fall väsentligt försvåras. Ett sådant förfarande skulle kunna äventyra handlingsoffentligheten och kan knappast vara grundlagsenligt.²²

18 Se härom kap VIII, 2 §, B.

19 Lindquist s 89. — Welinder (s 431) tycks vara av samma uppfattning.

20 I det av Lindquist åberopade rättsfallet — *RA 1951 I 266* — hade stadsfullmäktige beslutat att till två i en angränsande kommun belägna fångvårdsanstalter leverera vatten mot en avgift som var lägre än den som uttogs av stadens egna medlemmar. Beslutet befanns lagligt. Av referatet framgår dock ej att staden fastställt en avgift, som gick utöver självkostnaden, utan fråga var om en differentiering i avgiftshänseende mellan kommunmedlemmar och icke-kommunmedlemmar. Rättsfallet kan därför ej tagas till intäkt för att självkostnadsprincipen förlorar aktualitet när prestationen tillhållas annan kommun eller dess medlemmar. — Ang frågan, huruvida utslaget i stället bör upfattas så, att likställighetsprincipen ej gäller vid leverans till avnämare i annan kommun, se kap VIII, 2 §, B.

21 En sådan uppfattning, i vilken jag sålunda instämmer, har framförts av Sundberg. Enligt denne förf. (s 414) är det möjligt att — eftersom likställighetsprincipen endast gäller i förhållande till kommunens egna medlemmar — fastställa högre avgifter för utomstående. Detta innebär dock icke, hävdar Sundberg, "att avgiften får överstiga vad kommunens självkostnader motivera, men det medför att, om avgiften för kommunmedlemmarna understiger självkostnaden, en högre avgift kan fastställas för dem, som icke tillhöra kommunen".

22 Jfr nedan kap VIII, 6 §, I.

För att närmare belysa självkostnadsprincipens tillämpningsområde skall pekas på några fall, där principen *inte* är — eller inte anses vara — *tillämplig*.

Först kan konstateras att — om självkostnadsprincipen lagfästes — kommunerna är förhindrade att åsidosätta densamma, såvida icke stöd för sådan avvikelse finnes i lag (RF 8:17). Lagstöd torde krävas också enligt RF 8:3 och 8:5, eftersom ett överuttag av avgifter i realiteten innebär en maskerad beskattning av ett fåtal kommunmedlemmar,²³ om icke överskottsmedlen kommer avgiftskollektivet till godo (jfr nedan 7 §, D).

Självkostnadsprincipen anses ej vara tillämplig inom den *långivande* och *fastighetsförvaltande* kommunala verksamheten.²⁴ Till stöd för en sådan ståndpunkt bör bl a kunna åberopas reglerna om det kommunala förmögenhetsskyddet (se KL 4:1). Då kommuns såväl fasta som lösa egendom ej endast bör bevaras intakt utan helst öka i värde, är det naturligt att ex.vis hyres- och arrendeersättningar — liksom tomtpriser — bestämmas efter rådande marknadsläge. Jfr dock rättsfallet *NJA 1973 s 70*, som avsåg frågan om kommuns rätt till ersättning av televerket för dettas rätt att i kommunägd mark framdraga ledningar. HD synes primärt ha företagit en kostnadsbedömning och rättsfallet visar, att rätten till ersättning är begränsad. Den för intrånget uttagna avgiften måste med hänsyn till omständigheterna framstå som skälig (se vidare nedan 7 §, C, 1).

Här bör erinras om vad som i ett tidigare sammanhang (kap IV, 3 §, B, 2) framhållits, nämligen att självkostnadsprincipen inte normerar storleken av avgiftsuttaget då tjänsten eller nyttigheten tillhandahålles i verksamhet, som kommun driver i *bolagsform*. Principen gäller givetvis ej heller i fall, där tjänsten tillhandahålles av ett från kommunen *fristående rättssubjekt*. Annan hamninnehavare än kommun äger sålunda fastställa enklav- och passageavgifter utan hänsynstagande till självkostnaden (se prop 1980/81:132 s 13). När ett dylikt företag driver sin rörelse i konkurrens med kommunen, såsom fallet kan vara vid eldistribution, kan en olikställighet uppkomma mellan nyttjare, som betjänas av kommunen, och sådana som betjänas av det konkurrerande företaget. De senare kan komma att få betala väsentligt högre avgifter än de förra (se härtill kap VIII, 6 §, B, 3).

För att man skall kunna ålägga ett privat rättssubjekt skyldighet att iakttaga självkostnadsprincipen kräves numera, att föreskrift härom meddelas i lag, eftersom fråga synes bli om "enskildas inbördes förhållanden" (se RF 8:2). VAL:s — liksom LAV:s — självkostnadsbestämmelser gäller även för icke-kommunala huvudmän. Likaså skall RenhL:s självkostnadsbestämmelse beaktas när renhåll-

23 Jfr (för tid före 1974 års RF) prop 1957:157 s 39.

24 T ex Lindquist s 89 och SOU 1963:29 s 28.

ningen utföres av kommunal entreprenör, t ex enskilt företag, även om en viss av entreprenadsystemet föranledd kostnadsökning är tillåten (se 15—16 §§ RenhL). I detta senare fall är det dock alltid fullmäktige som antager taxa (17 § 1 st RenhL).

I doktrinen har med hänvisning till ett rättsfall rörande skolmåltidsavgifter, *RA 1976 Ab 444*, uttalats "att kommun i princip är oförhindrad att ta ut marknadspris för prestationer på vilka det finns ett sådant pris i verklig bemärkelse" (konkurrensmarknadspris).²⁵ I det aktuella målet hade fullmäktige beslutat att etappvis höja måltidsavgiften för skolpersonal från 4,25 kr till 6,25 kr. Klaganden ansåg beslutet vara olagligt, eftersom kommunen ej ägde bedriva vinstgivande verksamhet. Enligt kommunens utgifts- och inkomststat var nämligen kostnaden per portion 3,72 kr. RegR, som lämnade besvaren utan bifall, anförde: "Kommunen tillhandahåller, i överensstämmelse med vad som sedan länge är brukligt, elever vid kommunens skolor kostnadsfritt skolmåltider. I den mån kommunen tillåter andra, t ex lärarpersonal, att mot ersättning i skolan intaga måltider, äger kommunen befogenhet att bestämma ett med hänsyn till omständigheterna skäligt portionspris. Kommunfullmäktige har, enligt vad som visats i målet, icke överskridit sin kompetens härvidlag." — Jfr *RA 1974 A 1895*, där det likaså påstods, att fullmäktige genom att höja skolmåltidsavgiften till 4,50 kr avsett att göra personalmatsalen vinstbringande, då den kalkylerade kostnaden per portion endast uppgick till 4 kr. LSt lämnade besvaren utan bifall och häri gjorde RegR ej ändring.

Den av Lindquist framförda meningen, att en kommun skulle äga uttaga marknadspris, när ett sådant finnes, ger ett tillfredsställande resultat ur likställighetssynpunkt, då därigenom skapas större rättvisa mellan de nyttjare som betjänas av kommunen och sådana som betjänas av konkurrerande företag. Att förena uppfattningen med självkostnadsprincipen synes däremot svårare. Följden härav skulle bli, att självkostnadsprincipen förlorar sin betydelse i sådana fall, där kommunerna tillåtes engagera sig i verksamheter, som drives även av enskilda, och där det för prestationen kan sägas existera ett "konkurrensmarknadspris". Som en icke-självkostnadsbunden prestation skulle man då kunna betrakta ex.vis körskoleundervisning, då det förekommer att kommun tillhandahåller körkortsutbildning i konkurrens med privata trafikskolor. Ett förfarande, varigenom en kommun skulle äga fastställa en körskoleavgift till ett rådande marknadspris, som överstiger kommunens kostnader för verksamheten, måste

anses strida mot självkostnadsprincipen, vilken otvivelaktigt skall gälla för avgiftsmakten i dess helhet. En sådan ordning synes fö komma i direkt konflikt med den lagregel om självkostnad, som föreslagits bli upptagen i KL 1:6. Enligt detta stadgande, som ej tillåter något undantag, skall "kommunala avgifter bestämmas så att de ej överskrider kommunens självkostnad".

Mot det sist anförda skulle den invändningen möjligen kunna tänkas, att fråga ej är om en avgift när det för prestationen existerar ett marknadspris, varför självkostnadsprincipen ej skulle äga tillämpning.²⁶ (Noteras bör att RegR i 1976 års fall ej talade om avgift utan i stället om "ersättning" och "portionspris".) En dylik — enbart terminologisk — distinktion skulle emellertid leda till den orimliga konsekvensen, att sedan väl verksamheten som sådan befunnits kompetensenlig, skulle det s a s vara "fritt fram" för kommunen att göra densamma vinstgivande.

Till vad ovan sagts kommer att det är tveksamt om det överhuvudtaget är möjligt att taga RegR:s dom i 1976 års fall till intäkt för att det här rört sig om en icke-självkostnadsbunden avgift eller ersättning, eftersom det ingalunda är klart hur självkostnaden i detta fall skall beräknas (se nedan 5 §, A).

C. Sammanfattning

Undersökningen rörande den allmänna självkostnadsprincipens innebörd och tillämpningsområde kan i korthet sägas ha lett fram till följande resultat:

- Självkostnadsprincipen, som innefattar ett vinstförbud och som därför har beröringspunkter med principen om "förbud mot spekulativa företag", utgör en spärr mot att en kompetensenlig verksamhet lämnar vinst. Till skillnad från principen om förbud mot spekulativa företag, vilken är en kompetensbegränsande princip, begränsar självkostnadsprincipen kommunens handlingsfrihet inom ramen för den kommunala kompetensen.

26 Se härtill diskussionen hos Welinder s 56 ff.

- Självkostnadsprincipen, som har beröringspunkter även med likställighetsprincipen och som anger ett "maximipris", hindrar varken en fullständig kostnadstäckning genom avgifter eller en delvis eller total skattefinansiering av verksamheten. Till följd härav kan avgifterna komma att variera kraftigt från en kommun till en annan.
- Principen gäller för den privaträttsliga avgiftsmakten och även för den offentligrättsliga, om vederbörande författning saknar särskild bestämmelse om självkostnaden som avgiftstak.
- Principen skall iakttagas av såväl taxebeslutande som debiterande organ. Vid debiteringen torde dock självkostnadsprincipen vanligen sakna större betydelse.
- Självkostnadsprincipen torde gälla till förmån för både kommunmedlemmar och utomstående; principen är m a o normerande för all avgiftsupptagande kommunal verksamhet, oavsett till vem kommunen tillhandahåller prestationen.
- Principen anses ej vara tillämplig inom kommuns långivande och fastighetsförvaltande verksamhet. I doktrinen har även den uppfattningen framförts, att principen icke gäller när det för prestationen existerar ett s k "konkurrensmarknadspris". Enligt min mening strider emellertid en sådan ordning mot självkostnadsprincipen.

3 §. Författningsregler om avgiftsuttagets storlek

A. Regler om självkostnaden som avgiftstak

I samband med reglering av kommuns rätt att uttaga avgift har det ofta ansetts vara angeläget att uttryckligen fastslå självkostnaden som avgiftstak.¹ För flertalet offentligrättsliga avgifter finnes därför särskilda författningsbestämmelser om självkostnad. Så kan t ex *avgifter för uppställ-*

1 Se ex.vis DsKn 1975:1 s 6 (rörande byggnadslovsavgift). — I propositionen med förslag till VAL framhöll dock DepCh (s 104), att en lagregel om självkostnaden som avgiftstak är av begränsad betydelse beträffande kommunala anläggningar, då dessa i betydande utsträckning finansieras medelst skattemedel. (Om graden av avgiftsfinansiering inom va-verksamhet, se kap II, 3 §.)

ningsplatser för fordon i yrkesmässig trafik — till skillnad från avgifterna för korttidsparkering, vilka enligt 2 § 1 st LKAvg ej är självkostnadsbundna (se nedan under B, 1) — endast uttagas med belopp som erfordras för att täcka kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen (2 § 2 st LKAvg).

I fråga om *va- och energiavgifter* gäller följande : Enligt 24 § VAL och 25 § LAV får avgifter som huvudman för allmän va-anläggning resp allmänt värmesystem uttager ej överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen resp värmesystemet och den tillhandahållna energin. VAL:s huvudstadgande (24 §) kompletteras av två andra bestämmelser; i den ena, 25 §, föreskrives, att avgifter för dagvattenavledning ej får överskrida huvudmannens kostnad för att genom anläggningen avleda vattnet, och i den andra, 27 § 2 st — ett stadgande som även kan sägas vara en fördelningsregel — att engångsavgift ej får sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande. Jfr 27 § 2 st LAV.

Särskilda föreskrifter om självkostnaden som avgiftsmaximum finnes också beträffande renhållnings-, köttbesiktning- och slakthusavgifter, byggnadslovs- och avsyningsavgifter samt avgifter för sociala tjänster.

Enligt 16 § 1 st RenhL skall *renhållningsavgift* bestämmas till högst det belopp som erfordras för att täcka nödvändiga kapital- och driftskostnader för renhållningen. *Köttbesiktning-* och *slakthusavgifter* må ej sättas högre än som kan anses erforderligt för att täcka kostnaderna för köttets besiktning och därmed sammanhängande åtgärder resp för slakthusets verksamhet (13 § KöttbL). *Byggnadslovsavgift* får uttagas med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden (8 § 1 st BySt), och beträffande *avsyningsavgift* föreskrives på motsvarande sätt att kommunen får taga ut avgift med ”högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för avsyningen” (59 § 3 st FBV).

I fråga om ålderdomshemsvård föreskrevs tidigare i 19 a § ShjL att avgift härför ej fick överstiga vad som motsvarade vårdplatsens andel i kostnaden för hemmets anläggning, underhåll och drift. En liknande självkostnadsregel beträffande avgifter för plats i förskola fanns i 11 § BoL. När det gäller *avgifter för dessa och andra sociala tjänster* stadgas numera i 35 § SoL, att ”för plats i förskola eller i fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer.

Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader". Jfr 4 § kungörelsen (1962:393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension. Enligt detta stadgande får kommunen ur pensionen tillgodogöra sig ett belopp, som täcker kostnaderna för vården eller försörjningen. Härvidlag begränsas dock det möjliga avgiftsuttaget, såtillvida som vårdtagaren alltid skall tillförsäkras medel för personliga behov motsvarande förbehållsbeloppet vid helinackordering i servicehus för äldre enligt 47 § SoF.

Även *gatukostnadsavgifter* torde vara självkostnadsbundna. ByL innehöll tidigare detaljerade föreskrifter om hur gatumarkersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag skulle beräknas (56—69 §§ ByL).² Den gatukostnadsavgift som kan uttagas med stöd av nuvarande 56 § ByL knyter dock enligt huvudregeln an till kommunens kostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser inom stadsplan.³ I lagtexten talar visserligen ej om självkostnad, men då det slås fast, att fastighetsägarna kan åläggas att betala "kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser . . .", får det givetvis antagas, att avgiften högst får motsvara de faktiska kostnaderna.

Avslutningsvis kan noteras att självkostnadsprincipen stundom givits en snävare innebörd, såtillvida som avgiften relaterats till de "merkostnader" som kommunen ådrager sig för att kunna tillhandahålla prestationen. Så t ex föreskrevs det tidigare i 50 § SkoL, att avgift för upplåtelse av skollokal högst fick motsvara den av upplåtelsen föranledda omedelbara ökningen av kommunens kostnader.

B. Särskilda beräkningsregler

I vissa fall har dock syftet med avgiften föranlett särskilda beräkningsregler, varför någon direkt anknytning till självkostnaden ej varit möjlig. Sådana undantag finnes f n i fråga om gatuhandels- och parkeringsavgifter (nedan 1), tomträttsavgifter (2) samt avgifter för underårigs vård i annat hem än det egna (3).

2 Se härtill kap I, 12 §.

3 Ang schablonmässig kostnadsberäkning, se nedan 5 §, B, 6.

1. Gatuhandels- och parkeringsavgifter

LKAvg kom att i sin ursprungliga version reglera två slag av avgifter, nämligen avgifter för upplåtelser å allmän plats, som ianspråktagits för något av de ändamål som omnämnes i 2 § AOST, och avgifter för korttidsparkering. Parkeringsavgifter var ju, som tidigare framgått, att hänföra till avgifterna å den allmänna rörelsen och som sådana bundna till kommunens självkostnader för upplåtelsen. Härigenom omöjliggjordes den differentiering av avgifterna som blivit nödvändig för att öka omsättningen av fordon på de mest eftertraktade parkeringsplatserna. Genom 1957 års lagstiftning gjordes båda avgiftstyperna obundna av kommunens självkostnader.

Medan det i 1 § LKAvg föreskrevs, att kommunen ägde uttaga skäliga (*gatuhandels*)avgifter enligt grunder som bestämdes av kommunen, angavs i motiven att avgifterna ej var bundna av kommunens kostnader i samband med upplåtelsen men att den övre gränsen för avgiftsuttagets storlek skulle normeras av uttrycket ”*skäliga avgifter*”.⁴ I och för sig bör det kunna diskuteras, om det är möjligt att i detta uttryck intolka en rätt att bestämma avgiften till ett belopp som går utöver självkostnaden. Det synes ligga närmare till hands att anse avgiften ”skälig”, om den inte överstiger självkostnaden. En jämförelse kan härvid göras med vad som gäller i fråga om uttag av avgifter för sociala tjänster. I 35 § SoL föreskrives å ena sidan, att avgifterna skall vara ”skäliga”, men å andra sidan även, att de ej får överskrida kommunens självkostnader. Här får uttrycket ”skäliga avgifter” antagas ha en helt annan innebörd. Då intentionen varit, att dessa avgifter skall vara självkostnadsbundna, är det något egendomligt om man först genom uttrycket ”skäliga avgifter” skulle markera, att avgifterna icke är bundna till självkostnaden, och omedelbart härefter lagfästa självkostnaden som avgiftsmaximum. I så fall hade ju både uttrycket ”skäliga avgifter” och den särskilda självkostnadsregeln kunnat undvaras. Uttrycket torde i stället böra uppfattas så, att avgifterna skall vara skäliga inom självkostnadsramen.⁵ I sammanhanget kan också nämnas att enligt 6 § i det förslag till hamnlag, som presenterats av hamnutredningen,⁶ skall avgift bestämmas efter skälig och rättvis grund. Medan utredningen avsett

4 Prop 1957:157 s 54.

5 Jfr nedan kap VIII, 5 §, B, 2.

6 SOU 1974:24.

att genom uttrycket "rättvis grund" lagfästa likställighetsprincipen, har den genom uttrycket "skälig grund" velat markera, att hamnavgifterna är självkostnadsbundna.⁷

Avgifterna för gatuhandelsplatser fick alltså efter tillkomsten av LKAvg — i enlighet med vägledande uttalanden i förarbetena om vad som borde förstås med skälighet (se prop 1957:157 s 54 ff) — uttagas med skäliga belopp medan *torgavgifterna*, vilka alltjämt utgjorde avgifter å den allmänna rörelsen, ej fick utgå med belopp överstigande kommunens självkostnader. Föreningen kommunala torg och slakthus hemställde i augusti 1963 hos KMt om lagstiftningsåtgärder beträffande torgavgifterna. Till följd härav uppdrogs det åt kommunalrättskommittén att närmare utreda frågan, huruvida torgavgifterna borde regleras i LKAvg (se DsC 1970:2 s 121 ff). Föreningen påpekade den rättsliga diskrepans som förelåg mellan ifrågavarande avgifter, trots att såväl handelsplatsen som handelsformen var av samma karaktär. Föreningen konstaterade, att i fråga om torghandel fick avgifterna endast motsvara den kostnad kommunen nedlagt för platsens iordningställande m m medan, om avgiften avsåg gatuhandel, upplåtelse taxan kunde utformas så, att den sattes i relation till platsens värde ur försäljningssynpunkt samt beräknad vinst. Mot denna bakgrund blev, menade föreningen, torghandlarna otillbörligt gynnade framför andra grupper av företagare. Kommunalrättskommittén — jämte flertalet remissinstanser — instämde i föreningens kritik. Kommittén förordade, att torgavgifterna och gatuhandelsavgifterna så skulle samordnas i LKAvg, att kommunen i båda fallen berättigades uttaga en avgift, som svarade mot fördelen för vederbörande att med uteslutande av andra få begagna plats på torg och gator för försäljningsändamål (DsC 1970:2 s 138). Så blev också fallet (prop 1972:12).

I 1 § LKAvg föreskrives alltjämt att avgift utgår med "skäligt belopp", men bestämmelsen reviderades 1972,⁸ såtillvida som i lagtexten kom att upptagas de tidigare i propositionen preciserade ändamålen, efter vilka avgifterna kan differentieras. Det stadgas numera, att avgift för upplåtelsen utgår med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Även om härigenom avsteg göres inte bara från självkostnadsprincipen utan i viss mån också från likställighetsprincipen,⁹ får det dock antagas att nyttjare, som befinner sig i exakt samma situation — ianspråktager marken för samma ändamål etc — skall betala samma avgift, om kommunens kostnader för upplåtelseerna är desamma. Till följd av att "avgift för upplåtelsen" kan uttagas med belopp, som går utöver självkostnaden, synes man även få godtaga ett

7 Bet. s 100.

8 Prop 1972:12.

9 Grunderna för bestämmandet av den olikformiga avgiften kommer att närmare behandlas i kap VIII, 6 §, D, 2.

totalt avgiftsuttag, som är högre än som motiveras av kommunens kostnader för upplåtelseerna.

Avgifterna för korttidsparkering skall enligt 2 § 1 st LKAvg bestämmas till det belopp som erfordras för att tillgodose trafikens ordnande. Avgifterna är m o ej bundna till kommunens kostnader för parkeringsmätare o dyl utan skall fastställas mot bakgrund av vad som är erforderligt ur trafikregleringssynpunkt.

2. Tomträttsavgift

a) Allmänt

En annan typ av avgift, för vilken gäller särskilda beräkningsregler, är tomträttsavgift. Visserligen här bestämmelserna i 13 kap JB föga att säga om avgiftsuttagets storlek, men huvudprincipen är, att markägaren (ej sällan kommun) genom avgiften skall förbehållas den värdestegring som marken kontinuerligt undergår.¹⁰

När tomträtten upplåtes har parterna *avtalsfrihet i fråga om avgiftens storlek under den första perioden*. För *härefter* kommande avgäldsperioder kan avgälden däremot komma att bestämmas på i princip *tre olika sätt* (se 13:11). För det första kan en ändring av avgäldens belopp åstadkommas genom frivillig avgäldsreglering mellan markägaren och tomträttshavaren (1 st). Då en sådan uppgörelse ej får träffas senare än ett år efter utgången av den löpande perioden, torde häri ligga ett krav på att avtal verkligen kommer till stånd före utgången av tidsfristen, och att det sålunda ej är tillräckligt, att förhandlingar har inletts.¹¹ För det andra äger båda parter, oberoende av överenskommelse, rätt att under näst sista året av den löpande perioden hos FastD väcka talan om omprövning av avgälden (2 st). Vid sådant förhållande syftar domstolens prövning till att fastställa en skälig avgäldsrenta och ej blott avgöra, huruvida den av markägaren fordrade räntan är oskälig. Detta slogs fast av HD i målet NJA 1975 s 385 (se

10 NJA II 1953 s 336, 370. Jfr t ex Bengtsson s 125 och Westerlind s 57. — Enligt ett av tomträttskommittén framlagt förslag till avgiftsreglering (SOU 1980:49) skall avgälden för varje år utgå med ränta (avgäldsrenta) på markens värde vid årets början (avgäldsunderlag).

11 Westerlind s 62.

nedan under b), där kommunen analogt åberopade 5 § KöpL. För det tredje skall — om avgälden för kommande tid ej blivit bestämd på sätt ovan angivits — samma avgift utgå som tidigare (3 st).

Domstolen skall bestämma den framtida avgäldens storlek på grundval av markens värde vid tiden för omprövningen (13:11 2 st). Enligt förarbetena bör härvid tillses att *avgälden kommer att motsvara en skälig ränta på det beräknade markvärdet*. Det sätt varpå avgälden beräknas för nya tomt-rättsupplåtelser har ansetts kunna tjäna till ledning.¹² Vid sin uppskattning av markvärdet har domstolen att beakta ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som skall gälla beträffande fastighetens användning och bebyggelse. Dylika föreskrifter torde i allmänhet återfinnas i upplåtelsehandlingen, eftersom särskilda för fastigheten i stadsplan eller eljest meddelade byggnadsbestämmelser anses utgöra en del av avtalet (13:4 2 st). Således är det primärt upplåtelsens innehåll som skall läggas till grund för bedömningen.

b) HD:s beräkningsmodell

Tomträttsavgälden beräknas såsom viss procent av markvärdet. Med markens värde torde då få avses vad som i gällande ExprL betecknas som marknadsvärde.¹³ HD har i två rättsfall slagit fast hur denna beräkning skall gå till. Domarna får vad gäller den där fastställda metoden anses prejudicerande. Det första av dessa — *NJA 1975 s 385*, vilket avsåg tre olika mål (DT 22—24) — gällde omprövning av avgäld för fastigheter med kommersiell användning (bl a industri). De skillnader som domarna företer hänger samman med varierande omregleringstidpunkter. I målet DT 24 bestämdes avgäldsräntan till 5 % och i de båda andra till 4,25 %. Då målen i övrigt är i allt väsentligt lika, kommer nedan endast målet DT 23 att behandlas. I det andra rättsfallet — *NJA 1976 s 562* — var det fråga om tomtträttsupplåtelse för egnahemsbebyggelse.

I målet *DT 23* var parterna överens om att med *markens värde* skulle avses dess värde för nybebyggelse vid optimalt utnyttjande enligt gällande stadsplan, och att detta värde skulle bestämmas enligt ortprismetoden,

12 SOU 1952:28 s 83 ff.

13 Jfr *NJA II 1953 s 371*.

dvs med ledning av verkställda fastighetsförsäljningar i orten. Tvistiga var däremot frågorna om vilket jämförelsematerial som härvid skulle användas och om vid bestämningen av markvärdet, vilket tomträttshavaren yrkade, avdrag skulle ske för evakuerings- och rivningskostnader avseende uppförd byggnad. Detta yrkande ogillades av HD. Markvärdet skulle antagas motsvara saluvärdet på marken i avröjt skick vid omregleringstidpunkten. I fråga om jämförelsematerialet godtog HD HovR:s bedömning att ej beakta vissa fastighetsförvärv, vilka haft karaktären av kompletteringsköp.

I samband med 1953 års ändringar i NyttjL uttalade lagberedningen bl a, att taxeringsvärdet å marken i viss mån kunde tjäna till ledning vid omprövning av tomträttsavgäld.¹⁴ I 1976 års rättsfall motsvarade kommunens yrkade avgäldsbelopp en årlig ränta av 6 % på det för marken vid den nya avgäldsperiodens början gällande *taxeringsvärdet*, 60.000 kr. Tomträttshavaren vitsordade i princip en avgäldsberäkning grundad på taxeringsvärdet men hävdade, att detta värde skulle reduceras med hänsyn till erlagd va-anslutningsavgift och till att taxeringsvärdet inkluderade värdet av sådana anordningar på fastigheten som utförts av honom själv. För bedömningen av frågan om markens värde hade i målet ej förebragts annan utredning än de värden marken åsatts vid de allmänna fastighetstaxeringarna 1970 och 1975. Med hänsyn till att avgäldsperioden började den 1 juli 1974 och till de principer som tillämpades vid fastighetstaxeringen ansåg HD tomtmarkens värde kunna härledas ur det år 1975 fastställda taxeringsvärdet å marken. Då detta värde enligt KomskL:s anvisningar (till 9 §) avsågs motsvara tre fjärdedelar av marknadsvärdet, uppskattade HD sistnämnda värde till 95.000 kr. I enlighet med tomträttshavarens yrkande *minskades* det så framräknade marknadsvärdet *med den erlagda va-anslutningsavgiften*, eller med 20.000 kr. På återstående belopp — 75.000 kr — gjordes herefter ett 10-procentigt *avdrag för* av tomträttshavaren företagna *värdehöjande åtgärder* på tomten (trädgårdsanläggning). Markvärdet bestämdes sålunda till 67.500 kr.

I anslutning till detta rättsfall bör det framhållas, att VAL:s (liksom LAV:s) *regler om avgiftsskyldighet även omfattar tomträttshavare*.¹⁵ Det vanligast förekommande och även mest praktiska förfarandet torde vara att debitera tomträttshavaren anslutningsavgift enligt gällande va-taxa.

14 Ibid.

15 Se härtill kap VI, 5 §, B, 1, a).

Dock har något direkt hinder ej ansetts möta mot att i tomträttsavgälden inkludera kostnaden för fastighetens tillgång till va-anläggningen.¹⁶ Under sådana förhållanden måste avgäldsunderlaget — då i motsats till vad som skedde i rättsfallet, där avgiften hade erlagts — ökas med motsvarande belopp. Om så sker är det givetvis otillåtet att få till stånd en dubbel kostnadstäckning genom ett samtidigt avgiftsuttag enligt va-taxan. Följden av ett dylikt tillvägagångssätt blir, att va-anslutningsavgiften kommer att uttagas som en del av den löpande tomträttsavgälden. Vad detta närmare innebär för avgäldsberäkningen på lång sikt kräver särskild utredning. Förfarandet synes emellertid vara otympligt.

Frågan om hur *avgäldsräntan* skulle beräknas visade sig vara svårlöst. HD, som fann markvärdet vara en funktion av aktuell och framtida avkastning, anförde: "Förväntningar om framtida ökad avkastning tar sig uttryck i en stegring av markens saluvärde. För fullföljande av tomträttsinstitutets syfte att det allmänna skall tillgodoföras markvärdestegringen måste riktpunkten vara att kommunen under tomträttsavtalets giltighetstid via tomträttsavgälden tillförs den del av fastighetens avkastning som belöper på marken. Detta innebär, att kommunen i fråga om tillgodoförande av markvärdestegringen så långt möjligt skall försättas i samma situation som fastighetsägare i allmänhet." Med ett antagande om att fastigheten ger optimal avkastning ansåg HD *avgälden* böra bestämmas så, att den kommer att *motsvara markens andel av fastighetens totala avkastning*. Medan en högre avgäld tillför kommunen en del av den avkastning som är att hänföra till byggnaden, medför en lägre avgäld att tomträttshavaren kommer i åtnjutande av en del av den på marken belöpande avkastningen. I båda fallen skulle enligt HD resultatet bli en avvikelse från syftet med tomträttsinstitutet.

För HD var uppgiften att bestämma *räntefaktorn* "i princip liktydig med att söka svaret på frågan vilket krav på omedelbar förräntning av det investerade kapitalet som en tänkt köpare av marken i avröjt skick vid den aktuella tidpunkten skall antagas ha räknat med". Härvid kunde antingen göras direkta iakttagelser rörande det omedelbara förräntningskravet vid kapitalinvesteringar på jämförbara områden, eller tillämpas en indirekt metod grundad på antaganden om det krav på total förräntning som kapitalplaceringar på fastighetsmarknaden räknat med vid den aktuella tiden. På grund av brister i utredningsmaterialet kunde i målet (DT 23) någon di-

rekt jämförelse med tomträttsmarknaden, dvs med av kommunen tillämpade räntor vid nyupplåtelser, ej ske. Ej heller ansågs fastighetsmarknaden utgöra ett relevant jämförelsematerial, då utredning belysande marknadens krav på omedelbar förräntning saknades. Ej heller hade parterna förebragt någon utredning som kunde läggas till grund för någorlunda säkra antaganden rörande förräntningskravet. HD, som likväl gjorde ett antagande i denna fråga, sökte *ledning i ränteläget vid långfristiga lån* och valde som utgångspunkt den effektiva räntan på statsobligationer med femton års återstående löptid. Då denna ränta var drygt 6 %, och då det enligt HD fick antagas, att en fastighetsägare räknat med en ej oväsentligt högre förräntning på sitt investerade kapital, framstod en räntesats om 7 å 8 procent som realistisk.

För den fortsatta beräkningen använde sig HD av en tämligen komplicerad *kalkylmodell*, som utarbetats av professorn Carsten Welinder.¹⁷ Beräkningsmetodens grundläggande tanke är, att markens saluvärde består av dels aktuell avkastning, dels förväntad framtida avkastning; saluvärdet består m a o av ett omedelbart avkastningsvärde och ett förväntningsvärde. Med utgångspunkt i en vald kalkyl- eller avkastningsränta och i antaganden om markens värdestegring skall man så framräkna förhållandet mellan markens saluvärde och vad som benämnes tomtränta — markens aktuella avkastning. För metodens tillämpning förutsattes att man dels har tillgång till kalkylräntan, dels känner storleken av den förväntade värdestegringen. I sistnämnda hänseende måste bestämmas såväl den räntesats efter vilken värdestegringen bör beräknas och den tid under vilken den förväntas utgå som i vad mån man bör räkna med kontinuitet eller ej i värdestegringen.

HD stannade i målet DT 23 för en kalkylränta om 7,5 %. Värdestegringen antogs utgöra 5 % under 30 år. En tillämpning av Welinders beräkningsmodell gav då en omedelbar förräntning vid avgäldsperiodens början om 3,47 %.

Frågan, huruvida en ränta är skälig, ansåg HD böra bedömas för avgäldsperioden i dess helhet, då den för perioden beräknade avkastningen kunde antagas öka. Då avgälden i annat fall under nästan hela perioden skulle komma att understiga den på marken belöpande delen av fastighetens avkastning, skulle markägaren ej förbehållas hela markvärdesteg-

17 Metoden har kritiserats såsom varande alltför komplicerad för både markägaren och tomträttshavaren; se Ridderstrand—Linderot i KT 1975 s 819 ff.

ringen. Domstolen *höjde därför* räntan till ett genomsnittstal för perioden. Uppjusteringen skedde med 22 % — en procentsats som ”härletts ur förhållandet mellan kapitalvärdet av samtliga avkastningar under avgäldsperioden med 5 % tillväxt, å ena, och motsvarande kapitalvärde utan tillväxt, å andra sidan”. Procentsatsen korrigerades till 4,25 %. Visserligen fick tomträttshavaren härigenom betala en avgäld, som vid periodens början översteg aktuell avkastning, men detta kompenserades enligt HD genom att avgälden mot slutet av perioden blev i motsvarande mån lägre.¹⁸

Samma beräkningsmetod kom till användning också i 1976 års fall. Med en till 9 % bestämd kalkylränta och en antagen årlig värdestegring om 5 % under 30 år gav en tillämpning av Welinders modell en omedelbar förräntning vid avgäldsperiodens början om 4,48 %. Procenttalet avrundades uppåt till 4,5 %.

I syfte att förbehålla markägaren även förväntad markvärdestegring under avgäldsperioden *höjdes*, som framgått, *räntefaktorn* i 1975 års fall till ett genomsnittstal. Så skedde emellertid *ej* i förevarande mål, där omprövningen avsåg avgäld för fastighet med egnahemsbebyggelse. HD ansåg nämligen nackdelen för tomträttshavaren av en sådan uppräknings bli mera framträdande än vid upplåtelser för kommersiellt ändamål. Ett avgörande skäl för HD:s (pluralitetens) ställningstagande synes dock ha varit, att avgäldsperiodens längd i detta fall var 20 år; dels var det förenat med svårigheter att beräkna värdestegringen för så lång tid, dels ledde en uppräknings enligt tidigare omnämnd metod till en avgäld som vid periodens början översteg aktuell avkastning med 44 %. Två skiljaktiga ledamöter var såtillvida ense med majoriteten, som att en uppräknings under 20 år medförde ett för tomträttshavaren icke godtagbart resultat. De förordade i stället en uppräknings med 10 år, dvs med lagens avgäldsperiod.

Ovan har behandlats den avgäldsreglering som företas av domstol, sedan endera parten väckt talan om omprövning. Givetvis bör beräknings-sättet kunna användas även i fall, där avgälden ändras genom frivillig överenskommelse.

18 Metoden kan åskådliggöras i form av en matematisk formel; se Welinder i SvJT 1975 s 656 ff.

c) Jämkning av avgiften

Ändras förhållandena rörande tomträttens utövning, kan markägaren och tomträttshavaren under löpande avgäldsperiod *jämka avgiften genom avtal* (JB 13:12 1 st). En justering av avgiftens belopp kan bli aktuell t ex vid sådana genom avtal åstadkomna förändringar i tomträttens innehåll som medför att det aktuella området utvidgas eller inskränkes eller att upplåtelseändamålet ändras (jfr 13:21). Olika yttre faktorer av immissionsliknande karaktär kan också tänkas utgöra skäl för jämkning.

En jämkning lär ej alltid kunna uppnås på frivillig väg. För att tillgodose tomträttshavarens intressen har denne därför enligt JB 13:12 2 st tillerkänts rätt att *påkalla jämkning*, om tomträttens värde har minskats till följd av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser — t ex rörande inskränkningar i byggnadsrätten — eller på grund av annan särskild omständighet, ex.vis naturhändelser. Som särskilda förutsättningar för jämkning i detta fall gäller att värdeminskningen dels är avsevärd, dels ej kan läggas tomträttshavaren till last utan beror av yttre omständigheter, över vilka denne saknat rådighet.

Talan om jämkning väckes hos FastD (13:23).¹⁹ Enligt ett motivuttalande bör jämkningen endast föranleda sådan ändring i avgiftens belopp som betingas av värdeminskningen.²⁰ Någon kvittning mot en eventuell efter föregående omreglering uppkommen värdestegring har därför ej ansetts böra ske. Ett jämningsbeslut av domstol avser primärt resterande tid av löpande avgäldsperiod.

3. Avgift för underårigs vård i annat hem än det egna

Ytterligare en avgift, vars storlek ej knutits an till någon självkostnad, är den avgift för underårigs vård i annat hem än det egna, som kommunen kan uttaga av barnets föräldrar med stöd av 34 § SoL.²¹ Det belopp, var-

19 Jfr *RA 1976 Ab 412*, där klaganden yrkade en lägre och rättvisare tomträttsavgäld. Ett sådant yrkande kan givetvis ej bifallas i ett kommunalbesvärsmål.

20 NJA II 1953 s 378.

21 Tidigare 72 § 2 st BvL. Det kan nämnas att socialnämnden får efterge den ersättningsskyldighet som avses i 34 § 1—2 st; se 37 § SoL.

med envar av föräldrarna har att bidra, skall enligt 43 § 1 st SoF bestämmas så, att det kommer att motsvara vad föräldern enligt 7 kap FB skulle ha att utge i underhållsbidrag för barnet. Den omständigheten, att vården ställer sig särskilt kostsam, medför alltså ej att föräldrarna är skyldiga att betala mer än vad de normalt skulle ha gjort om underhållsskyldigheten fastställts i samband med ex.vis äktenskapsskillnad. I fråga om avgiftsuttagets storlek gäller härvid den begränsningen, att *avgiften icke får överstiga* det för varje tid gällande *bidragsförskottsbeloppet* enligt 4 § 1 st lagen (1964:143) om bidragsförskott (43 § 2 st SoF). Det förhållandet, att socialnämnden med stöd av 34 § 2 st SoL kan inträda som behörig ställföreträdare för barnet när det gäller rätten att uppbära underhållsbidrag, innebär således icke att kommunen kan tillgodogöra sig ett belopp, som är högre än vad som följer av 43 § SoF, utan för överskjutande del är nämnden redovisningsskyldig i förhållande till den som annars haft rätt att uppbära bidraget (se 45 § SoF).

4 §. En eller flera självkostnadsprinciper?

Ovan (2 §) har redogjorts för den allmänna självkostnadsprincipens innebörd och tillämpningsområde, och under 3 §, A har redovisats ett antal författningsregler, vilka lagfäster självkostnaden som avgiftstak. Då det vid sidan av den allmänna självkostnadsprincipen alltså finnes särskilda författningsbestämmelser om självkostnad, uppkommer frågan huruvida dessa regler till innebörden motsvarar den allmänna principen. Föreligger det annorlunda uttryckt *en eller flera självkostnadsprinciper*?

När det först gäller *va-avgifter* rekommenderade va-utredningen en mera strikt självkostnadsprincip beträffande va-verks taxesättning.¹ Enligt utredningen rådde tvekan om den rätta innebörden av VAL (55):s självkostnadsregel i förhållande till den "allmänna kommunala", en tvekan som hade sin grund i diskussionen om internränteberäkningen.² Utred-

1 SOU 1967:65 s 65.

2 Se om internränta nedan 6 §, B.

ningen ansåg, att en mera strikt självkostnadsprincip borde gälla för va-verken. Stadsjuristen i Stockholm (E G Westman) — en av utredningens experter — uttalade dock i särskilt yttrande, att han ej fann tillräckliga skäl tala för att ge självkostnadsprincipen i fråga om va-verk ett helt annat innehåll än då det gäller elverk m m.³ Flertalet av de remissinstanser som i sina yttranden direkt berörde självkostnadsregeln instämde — främst under åberopande av bokföringsmässiga skäl — i Westmans uppfattning. VAV anslöt sig dock till utredningsförslaget.

Det meningsutbyte som ägde rum kring utredningens förslag föranledde DepCh att göra följande uttalande:⁴

”För den allmänna kommunala verksamheten gäller en självkostnadsprincip som innebär att man så långt det är beräkningsmässigt och redovisningstekniskt möjligt skall eftersträva en för brukarna rättvis avgiftssättning, som inte ger utrymme för vinst. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen ger inte i och för sig underlag för tillämpning av någon annan självkostnadsprincip. Utredningen har emellertid, genom uttalanden rörande bl a internräntedebitering, velat ange, att en mera preciserad och affärsmässigt betonad självkostnadsregel bör gälla för kommunala va-verks taxesättning. För egen del ställer jag mig tveksam till om det är lämpligt att binda sig för en sådan affärsmässig kostnadsregel när det gäller va-verk. Hänsyn måste enligt min mening tas till att dessa i hög grad tillgodoser allmännyttiga intressen. Brukarkollektivets omfattning och sammansättning kan vidare förändras avsevärt från tid till annan. Inte minst viktigt är att verksamheten i stor utsträckning finansieras med skattemedel. Kommunernas möjligheter och förmåga att hantera de många komponenterna i en självkostnadsberäkning så att avgiftsuttaget fyller rimliga krav på skälighet och rättvisa behöver inte betvivlas.”

DepCh fann den av utredningen föreslagna bestämmelsen ej ge underlag för tillämpning av någon annan självkostnadsprincip än den allmänna. Att göra VAL:s självkostnadsregel mera ”affärsmässigt betonad” ansågs obehövligt. Ej heller var det nödvändigt att ange närmare lösningar för hur självkostnaden skulle beräknas eller att i lagtext eller motiv närmare precisera självkostnadsregelns innebörd.

I förarbetena har beträffande *köttbesiktningsavgifter* uttalats ”att avgifterna endast får motsvara självkostnaderna”,⁵ och i fråga om fjärrvärmeavgifter (numera *värme- och energiavgifter* enligt LAV), att avgörande

3 Westmans särskilda yttrande återfinnes sist i bet. s 230 f.

4 Prop 1970:118 s 104.

5 Prop 1959:11 s 73.

för avgiftsuttagetets storlek totalt sett är ”den s k självkostnadsprincipen”.⁶ Om innebörden av SoL:s självkostnadsregel har endast sagts att *avgifter för sociala tjänster* ”bestäms av kommunen men får inte överstiga kommunens självkostnad”.⁷ ”Självkostnadsprincipen” gäller också beträffande avgifter för uppställningsplatser för fordon som brukas i yrkesmässig trafik för personbefordran.⁸ Icke i något av dessa fall har angivits att fråga skulle vara om en särskild självkostnadsprincip.⁹

De citerade motivuttalandena visar, att man i dessa fall genom att lagfästa självkostnaden som en övre gräns för avgiftsuttaget ej har avsett att åstadkomma någon direkt modifiering i förhållande till vad som gäller enligt den allmänna självkostnadsprincipen. Detta gäller också i fråga om *renhållningsavgifter*. Härom uttalade kommunalrättskommittén, med hänvisning till bl a VAL 55, att ”självkostnadsprincipen” på en del områden funnit direkt uttryck i vederbörande författning,¹⁰ och i propositionen med förslag till RenhL framhölls likaså, att kommunen vid bestämmandet av avgifter även fortsättningsvis skulle iakttaga ”självkostnadsprincipen”.¹¹

Att RenhL:s självkostnadsbestämmelse till sin innebörd motsvarar den allmänna självkostnadsprincipen kommer också till uttryck i rättsfallet *RA 1975 ref 109*, i vilket RegR bl a anförde: ”De i 2 § första stycket lagen (1965:54) om kommunala renhållningsavgifter meddelade bestämmelserna ger uttryck för den s k självkostnadsprincipen, som sedan länge upprätthållits i rättspraxis när det gäller avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Principen innebär i stort att man, så långt det är möjligt från beräkningsmässiga och redovisningstekniska synpunkter, skall bestämma avgifterna så att överskott av verksamheten undviks.” (Målet avsåg visserligen tillämpning av självkostnadsregeln i dåvarande 2 § RenhAvgL, men någon saklig skillnad i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande RenhL föreligger ej.)

6 Prop 1975/76:149 s 55.

7 Prop 1979/80:1 s 547.

8 Prop 1972:12 s 50.

9 Ej heller synes hamnutredningen (SOU 1974:24) — genom den föreslagna regeln om att avgift skall bestämmas efter ”skälig grund” (6 §) — ha velat införa en särskild självkostnadsprincip (se bet. s 100 ff).

10 SOU 1963:29 s 29.

11 Prop 1978/79:205 s 17.

Det nyss anförda har givit vid handen, att avgiftsupptagande kommunal verksamhet normeras av *en* självkostnadsprincip. Härmed åsyftas då främst det grundläggande kravet på att verksamheten ej får lämna vinst. En annan sak är, att kostnaderna kan variera och att självkostnaden kan beräknas på olika sätt beroende på verksamhetens art. Om detta handlar den följande framställningen i 5—6 §§.

5 §. Självkostnadsberäkningen

A. Huvudregeln

I detta avsnitt skall till behandling upptagas frågan om vad som närmare avses med uttrycket "*verksamhetens självkostnad(er)*". Är innebörden härav, att varje avgiftsbelagd verksamhet vid självkostnadsberäkningen skall betraktas som en helhet, eller är det möjligt att i vissa fall urskilja olika delar av denna och att härefter beräkna självkostnaden för envar av dessa? Om i en kommun t ex har inrättats flera badhus eller flera hamnar, kan man tänka sig att beräkna självkostnaden antingen för hela badhusverksamheten resp hela hamnrörelsen eller för varje badhus resp hamn för sig. En självkostnadsberäkning enligt det senare alternativet medför att — om kostnaderna för anläggningarna varierar, något som regelmässigt torde vara fallet, och om avsikten är att uttaga en självkostnadsbaserad avgift — de avgiftsskyldiga kommer att få erlägga olika avgifter beroende på vilket badhus eller vilken hamn som tages i anspråk. Själva sättet för självkostnadens beräkning leder alltså till en differentiering av avgifterna. Beräknas självkostnaden i stället enligt det förstnämnda alternativet — utifrån kostnaderna för hamnrörelsen (badhusrörelsen) i dess helhet — blir resultatet ur fördelningssynpunkt ett annat, om av hamntrafikanterna (nyttjarna) uttages en enhetlig självkostnadsbaserad avgift, oavsett i vilken hamn (vilket badhus) tjänsten tages i anspråk. I en sådan situation kan hänsynen till likställighetsprincipen kräva en inom självkostnadsramen företagen avgiftsdifferentiering — på samma sätt som ex.vis renhållningsavgifter kan och bör differentieras, om kommunens kostnader för de olika hämningsalternativen varierar.¹

1 Se härtill kap VIII, 6 §, C.

I sammanhanget kan pekas på rättsfallet *RA 1981 Ab 106* gällande besvär över beslut om höjd taxa för plats i småbåtshamn. Enligt klaganden kränkte fullmäktiges beslut likställighetsprincipen, eftersom avgifterna blev olika höga beroende på i vilken hamn båtplats nyttjades. Fullmäktige uppgav, att självkostnaden hade beräknats för resp båthamn och att anläggnings- och driftskostnaderna för de i målet aktuella hamnarna var påtagligt högre än för tidigare anlagda småbåtshamnar. Mot bakgrund härav ansåg kommunen en avgiftsdifferentiering vara påkallad. LSt, som lämnade besvären utan bifall, anförde: ”Tjörns kommun har valt att behandla Almösunds- och Höviksnäshamnarna som självständiga förvaltningsobjekt, skilda från kommunens övriga hamnverksamhet. Denna ordning kan inte anses oriktig från kommunalrättslig synpunkt. Hamnavgifterna skall då bestämmas för varje hamn för sig och skall beräknas enligt självkostnadsprincipen. Fullmäktige har uppgett att avgifterna inte ger full täckning för kommunens kostnader för hamnarna. Avgiftsbeslutet kan därför inte innebära att den kommunala likställigheten åsidosatts.” RegR ogillade besvären över LSt:s beslut.

Det är ej otänkbart att RegR, som genom att använda lokutionen ”utan bifall” markerade, att man ej instämde i LSt:s motivering, har varit av annan uppfattning i fråga om beräkningen av självkostnaden och ansett denna böra fastställas för hela hamnrörelsen. Då det emellertid synes ha rört sig om en korrekt — utifrån kostnadsskillnader — företagen avgiftsdifferentiering, kunde besvären ej bifallas.² I avsaknad av särskild föreskrift härom — se vidare nedan under B — torde nämligen *huvudregeln* vara, att med självkostnad avses de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsupptagande rörelsen. Med en sådan utgångspunkt bör man i självkostnadshänseende betrakta ex.vis badhusverksamhet som en helhet, med följd att självkostnaden icke bör beräknas för varje badhus för sig. Rättsläget på denna punkt är dock ej helt klart, ty dels tycks vägledande rättsfall saknas, dels talas ofta om de totala kostnaderna för verksamheten utan att uttrycket ”verksamheten” närmare definieras eller preciseras.³ Härmed

2 Jfr kap VIII, 6 §, I.

3 Se t ex Lindquist s 87 och Avskrivning och internränta s 64. Jfr prop 1959:11 s 73. Enligt Fundahn—Holmgren (s 70) innebär självkostnadsprincipen, ”att de sammanlagda avgifterna för en verksamhet inte får överstiga den totala självkostnaden för verksamheten”. I litteraturen har också talats om kostnaderna för ”verket”; se Welinder s 137.

torde dock i allmänhet åsyftas detsamma som "rörelsen", t ex hamnrörelsen.⁴ Klart är i vart fall att med självkostnad ej förstås kostnaderna för den enskilda prestationen, såvida inte en sådan självkostnadsberäkning är föreskriven i författning; se t ex 2 § 2 st LKAvg, där det talas om kostnaderna för (i bestämd form) "upplåtelsen" (se vidare nedan under B, 1).

Här bör erinras om vad som i ett tidigare sammanhang (2 §, B) sagts rörande frågan, huruvida självkostnadsprincipen är tillämplig då det för prestationen existerar ett s k "konkurrensmarknadspris". Det framhölls då, att det är tveksamt om rättsfallet *RÅ 1976 Ab 444* kan tagas till intäkt för att skolmåltidsavgift är en icke-självkostnadsbunden avgift (eller ersättning). Även om den i målet beslutade avgiften var högre än den kalkylerade kostnaden per måltid, talar inget för att med självkostnad i förevarande sammanhang skulle åsyftas en dylik genomsnittskostnad. Då i avsaknad av särskild föreskrift härom med självkostnad får avses verksamhetens kostnader, och då någon tvekan ej torde råda om att avgiftsintäkterna ej översteg kostnaderna för hela måltidsverksamheten, kan det ej påstås, att kommunen uttagit avgifter som översteg självkostnaden.

Till sist skall framhållas att det normala är, att självkostnaden *beräknas för kommande tid* och att avgifterna följaktligen bestämmes mot bakgrund av kalkylerade kostnader. I syfte att undvika överskott skall avgifterna härvid bestämmas så, att de så långt det är möjligt kommer att motsvara de verkliga kostnaderna för prestationen. Ett visst avsteg härifrån har gjorts beträffande *gatukostnadsavgift*, såtillvida som det i 59 § ByL medges, att avgiftsbestämningen grundas på en *schablonmässig kostnadsberäkning*. En närmare redogörelse härför lämnas nedan under B, 6.

4 I sitt förslag till hamnlag synes dock hamnutredningen med självkostnad avse kostnaderna för "den allmänna hamnen". Rörande innebörden av den s k "skälighetsprincipen" uttalar nämligen utredningen (SOU 1974:24 s 100), att "summan av de av *den allmänna hamnen* uttagna avgifterna skall stå i skäligt förhållande till de beräknade kostnaderna för de nyttigheter och tjänster som tillhandahålles av hamninnehavaren. *De totala kostnaderna blir ett tak för de avgifter som sammanlagt skall erläggas av trafikanterna.*" (Kurs. här.)

B. Författningsreglernas riktlinjer

1. En presentation

De tidigare under 3 §, A redovisade författningsbestämmelserna lagfäster ej endast självkostnaden som avgiftstak utan ger dessutom direktiv om hur denna kostnad skall beräknas. Härvidlag företer de vissa *olikheter*.

Renhållningsavgift får bestämmas till högst det belopp som erfordras för att täcka nödvändiga *kapital- och driftskostnader för renhållningen* (16 § 1 st RenhL), och va-avgifter skall enligt 24 § VAL bestämmas mot bakgrund av *kostnaderna för va-anläggningen* (jfr 25 § LAV). Beträffande avgifter för sociala tjänster föreskrives i 35 § 1 st SoL att avgifterna inte får överstiga *kommunens självkostnader*. (Se om dessa regler nedan under 3—5.)

När det gäller byggnadslovsavgift anvisar BySt hur självkostnadsberäkningen skall gå till. Av den som hos byggnadsnämnden gör framställning, vilken föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd eller framställning av arkivbeständig handling, får kommunen enligt 8 § 1 st BySt uttaga avgift med högst det belopp som motsvarar kommunens *genomsnittliga kostnad för åtgärden*. Av stadgandet följer att självkostnaden skall beräknas för envar åtgärdskategori och att avgiften härför högst får motsvara den genomsnittliga kostnaden (se vidare nedan under 2). På enahanda sätt gäller enligt 59 § 3 st FBV att avgiften ej får överstiga kommunens *genomsnittliga kostnad för avsyningen*. Beträffande avgifter för uppställningsplatser för fordon i yrkesmässig trafik talas i 2 § 2 st LKAvg om kommunens *kostnader med anledning av upplåtelsen*, och enligt 13 § 2 mom KöttbL får slakthusavgifter ej sättas högre än som kan anses erforderligt för att täcka *de med verksamheten förenade kostnaderna*.

Det sätt varpå självkostnaden skall beräknas enligt sistnämnda bestämmelser — dessa talar i bestämd form om "åtgärden", "upplåtelsen" etc — kommer då ej sällan att medföra olikformiga eller *differentierade avgifter* (jfr diskussionen ovan under A). Så kan t ex byggnadslovsavgifter liksom slakthusavgifter bli olika höga, i det första fallet p g a åtgärdens karaktär och i det andra fallet om i kommunen skulle ha inrättats flera offentliga slakthus. Något entydigt svar på frågan, huruvida självkostnaden skall beräknas för varje slakthus för sig eller för den samlade slakthusverksamheten, lämnas visserligen ej i vare sig KöttbL eller dess förarbeten, men med

tanke på lagens ordalydelse — ”offentligt slakthus . . . de med verksamheten förenade kostnaderna” — synes det ligga närmast till hands att tillämpa det förstnämnda alternativet. DepCh talade också om kostnader för ”slakthusets” verksamhet.⁵

Detsamma gäller beträffande avgifter enligt 2 § 2 st LKAvg. Då självkostnaden skall beräknas för varje upplåtelse, kan den — om flera uppställningsplatser anordnas — komma att variera, varför även avgifterna blir olika. Frågan, huruvida självkostnadsprincipen har åsidosatts, får då besvaras utifrån en beräkning av kostnaderna för varje upplåtelse. Då avgifterna bör bestämmas till olika belopp, om kommunens kostnader för prestationen varierar, kan i förevarande fall själva tillvägagångssättet för självkostnadens beräkning sägas tillgodose likställighetsprincipens krav på rättvisa vid avgiftsfördelningen, eftersom avgifterna automatiskt kommer att differentieras. Härutöver kräves enligt sistnämnda princip att samtliga avgiftsskyldiga behandlas på ett likformigt sätt.

I det följande skall närmare redogöras för självkostnadsberäkningen beträffande byggnadslovsavgifter (2), avgifter för helinackordering i servicehus m m (3), renhållningsavgifter (4) och va-avgifter (5). Avslutningsvis skall något sägas om gatukostnadsavgifter, vilka — som framhållits — i viss utsträckning kan bestämmas schablonmässigt (6).

2. Byggnadslovsavgifter

Som framgått får byggnadslovsavgift uttagas med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för den aktuella åtgärden. En särskild fråga, som här skall uppmärksammas, är, om byggnadslovsavgift kan bestämmas med hänsyn till *kostnaderna i ett särskilt fall* eller, anorlunda uttryckt, om tilläggsavgift kan uttagas när t ex granskningen av handlingar i ett byggnadslovsärende är mer omfattande än normalt. I den promemoria som låg till grund för 1975 års ändring av 8 § BySt föreslogs en bestämmelse om att avgift kunde uttagas med högst det belopp som motsvarade ”kommunens kostnad för åtgärden”. I vissa remissvar framhölls att skrivningen kunde föranleda den tolkningen, att avgiften var tänkt att motsvara kommunens självkostnad i varje särskilt fall. Med an-

5 Prop 1959:11 s 73.

ledning härav uttalade DepCh, att avgifterna borde göras beroende av byggnadsföretagets omfattning och den mängd arbete som, genomsnittligt sett, brukar läggas ned på ett ärende av den beskaffenhet det gäller.⁶ Då den angivna principen ansågs böra förtydligas i författningstexten, kom i 8 § BySt att föreskrivas, att kommunen får uttaga avgift med högst det belopp som motsvarar kommunens "genomsnittliga kostnad" för åtgärden.

Stadgandets ordalydelse — att avgift får uttagas med *högst* det belopp som motsvarar *den genomsnittliga kostnaden* för åtgärden — kan ej uppfattas på annat sätt än som ett förbud mot att vid avgiftsbestämningen beakta extra kostnader, som hänför sig till ett visst ärende. I kommunförbundets normalförslag till byggnadslovstaxa finnes dock en bestämmelse av innebörd, att byggnadsnämnden äger fatta beslut om särskild tilläggsavgift, såvida ärendets svårighetsgrad medför avsevärt merarbete för nämnden.⁷ Härigenom är man inne på ett sådant som det vill synas otillåtet förfarande, där avgiftens storlek blir beroende av kostnaderna i det enskilda fallet. Intressant är emellertid att en sådan ordning indirekt förefaller ha godtagits i LPI; enligt denna lags 4 § skall nämligen "vid bestämmande av byggnadsavgift på grundval av (byggnadslovs)taxa hänsyn ej tagas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föranledes av omständigheterna i det enskilda fallet". Byggnadsavgift skall sålunda bestämmas utan hänsynstagande till byggnadslovstaxans "bestämmelser om tillägg till eller reduktion av avgiften på grund av att förhållandena i det enskilda fallet är särpräglade".⁸

3. *Helinackorderingsavgifter m m*

Vad gäller ålderdomshemsavgifter, motsvarande vad som numera benämnes helinackorderingsavgifter, lagfästes principen om självkostnaden som den övre avgiftsgränsen genom föreskriften i 19 a § ShjL, att avgift för vården ej fick överstiga vad som motsvarade vårdplatsens andel i kostnaden för hemmets anläggning, underhåll och drift. Med "vårdplatsens andel"

6 Prop 1975:107 s 10.

7 Se cirk 66/1982 (3 §).

8 Didón—Hedman s 95.

etc åsyftades en genomsnittskostnad framräknad så, att de totala kostnaderna dividerades med antalet vårdplatser. Häri låg ett förbud för debiterande myndighet att fastställa avgiften till ett belopp, som gick utöver denna genomsnittskostnad, även om den individuella betalningsförmågan så medgav. Jfr *RA 1972 C 235*, där en kommun med hänsyn till vårdtagarens inkomster hade framräknat en daglig ålderdomshemsavgift om 55 kr. Då emellertid den dagliga självkostnaden för ålderdomshemmet vid tidpunkten i fråga utgjorde 40 kr uttogs detta belopp som vårdavgift.

Att det i lagtexten talades om "hemmet" innebar, att självkostnaden skulle beräknas för varje enskilt ålderdomshem. Om flera hem hade inrättats inom kommunen skulle dessa redovisas var för sig. Konsekvensen av särredovisningen, vilken motiverades av att äldre ålderdomshem som regel hade en lägre självkostnad och dessutom oftast lägre standard, blev, att kommunen ej kunde kompensera sig för kostnader avseende andra vårdplatser genom att av vårdtagaren uttaga en avgift, som översteg genomsnittskostnaden för det hem i vilket vederbörande var intagen.⁹

En jämförelse kan i sammanhanget göras med det äldre stadgandet i 11 § BoL om att avgift för plats i förskola ej fick överstiga vad som motsvarade platsens andel i kommunens kostnad för "verksamheten". Här skulle sålunda självkostnaden beräknas icke för varje förskola utan för förskoleverksamheten i dess helhet.¹⁰

Vad avser helinackordering i servicehus för äldre finnes ej längre klart stöd för att beräkna självkostnaden för varje servicehus. (I och för sig finnes ej heller något som talar för att en ändring härvidlag har åsyftats.) I 35 § SoL, som på denna punkt ej är lika klar som motsvarande stadgande i ShjL, uppräknas inledningsvis ett antal sociala tjänster, för vilka kommunen äger betinga sig skäligen avgifter, och härafter slås fast att avgifterna inte får överstiga kommunens självkostnader. Den närmare innebörden av uttrycket "kommunens självkostnader" — härmed synes man kunna avse kostnaderna antingen för hela den sociala serviceverksamheten eller för envar verksamhetsgren — klargöres ej i vare sig lagtext eller motiv. Efter som det här rör sig om delvis olikartade tjänster, t ex barntillsyn och färdtjänst, får dock avsikten antagas ha varit, att *självkostnaden skall beräknas separat för resp hemhjälpverksamheten, barnomsorgsverksamheten osv.* Då en avgift bör relateras till kostnaderna för prestationen, erhålles

9 Se prop 1971:121 s 24.

10 Lika RegR:t Voss i *RA 1981 2:55*.

härigenom garantier för att av ex.vis pensionärer ej kommer att uttagas en hemhjälpavgift, som är högre än som föranledes av kostnaderna för hemhjälpverksamheten.¹¹ Alternativet — en självkostnadsberäkning utgående från kostnaderna för kommunens hela serviceverksamhet — synes öka risken för en sådan sammanblandning av kostnaderna för de olika tjänsterna, som kan försvåra möjligheten till en rättvis avgiftsfordelning. Frågan, huruvida t ex barntillsynsavgifter bestämts till sådana belopp, att självkostnadsprincipen åsidosatts, torde därför få besvaras utifrån en beräkning av kostnaderna för enbart barnomsorgsverksamheten.

Om intentionen har varit att åstadkomma en ändring i självkostnadsberäkningen avseende helinackorderingsavgifter, medför det nyss sagda, att kommun — till skillnad från vad som gällde enligt 19 a § ShjL — är oförhindrad att uttaga en efter betalningsförmågan fastställd avgift, som är högre än genomsnittskostnaden för det servicehus i vilket vårdtagaren bor. Frågan, huruvida självkostnadsprincipen åsidosatts, får i stället besvaras utifrån en jämförelse mellan de sammanlagda avgiftsintäkterna och de totala kostnaderna för hela åldringsvården. Annorlunda uttryckt skulle självkostnadsprincipen komma att överträdas endast för det fall att avgiftsintäkterna överstiger kostnaderna för samtliga servicehus. Rättsläget är dock på denna punkt oklart.¹²

4. Renhållningsavgifter

Undersökningen hittills har visat bl a, att med självkostnad kan avses kostnaderna för t ex "upplåtelsen", "åtgärden" eller "slakthuset". Läget är något annorlunda när det gäller beräkningen av självkostnaden för renhållningsprestationer. Först må erinras om att olika alternativ till renhållningsorganisation står till buds; en möjlighet är, att kommunen själv genom t ex kommunägt bolag ombesörjer renhållningsverksamheten, en annan att ett privat företag — entreprenör — anlitas för ändamålet. Ett tredje alternativ är, att vissa renhållningsbestyr utföres av kommunen och andra av entreprenör. Oavsett hur verksamheten i det enskilda fallet är organi-

11 Till övervägande del finansieras dock sociala tjänster med skattemedel; se kap II, 3 §.

12 Jfr i fråga om inkomstdifferentierade sjukvårdsavgifter prop 1981/82:22 s 8 och landstingsförbundets cirk AC 42/1981 s 9.

serad, föreskriver 16 § 1 st RenhL, att avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kapital- och driftskostnader för renhållningen. Då det i lagtexten talas icke om avgifterna utan om "avgiften . . . för renhållningen", kan man bibringas den uppfattningen, att med självkostnad åsyftas kostnaderna för hämtning och bortforsling av avfall från varje fastighet. Så torde dock ej vara fallet. Stadgandet, vilket sålunda talar om "renhållningen", synes ej kunna uppfattas på annat sätt än att självkostnaden skall beräknas för *hela renhållningsverksamheten*.¹³

Den omständigheten, att i självkostnadsunderlaget skall upptagas samtliga kostnader för renhållningsväsendet, får ej sammanblandas med frågan om hur kostnaderna för renhållningen — inom självkostnadsramen — skall fördelas. Härvid får självkostnadsprincipen vissa *beröringspunkter med likställighetsprincipen*. Några aspekter härpå skall anläggas.

Med tanke på sådana fall, där bortforsling m m ombesörjes av såväl kommun som entreprenör, uttalades det i förarbetena till RenhAvgL, att hinder ej torde möta mot att lägga samman alla entreprenadkostnader med samtliga kostnader för den kommunalt bedrivna verksamheten och fördela totalkostnaderna lika mellan nyttjarna oavsett om den enskilde närmast betjänas av kommunal entreprenör eller direkt av kommunen.¹⁴ (Uttalandet tycks bekräfta uppfattningen, att med självkostnad avses kostnaderna för hela renhållningsväsendet.) RegR godtog denna beräkningsgrund i rättsfallet *RÅ 1979 Ab 296*. Här var kostnaderna för renhållningen högre inom landsbygdsdelen — beroende på inte bara själva entreprenadsystemet utan sannolikt också transportavstånd, belägenhet m m — än inom kommunens centralort. Med ledning av de sammanlagda kostnaderna för renhållningen hade kommunen beslutat uttaga en enhetlig avgift, vilken för fastighetsägare bosatta inom centralorten blev högre än den faktiska kostnaden för bortforslingen inom detta område. RegR godtog taxan och fann densamma ej strida mot vare sig självkostnads- eller likställighetsprincipen.

13 I 2 § RenhAvgL föreskrevs tidigare att avgift fick "bestämmas till högst det belopp som motsvarar nödvändiga kostnader för förräntning av använda medel, för förnyelse och underhåll av anläggningar och utrustning samt för driften" (se härom SOU 1963:29 s 47 f). Den ändring av stadgandets ordalydelse, som företogs vid tillkomsten av RenhL, har angivits vara av redaktionell natur (prop 1978/79:205 s 28).

14 Prop 1965:21 s 28.

Någon erinran häremot kan ej göras när det gäller beräkningen av självkostnaden, då denna, som framgått, skall beräknas utifrån de sammanlagda kostnaderna för renhållningen. Trots att avgiften blev högre än den faktiska kostnaden för bortforslingen inom centralorten, förelåg ej något brott mot självkostnadsprincipen, eftersom avgiftsintäkterna ej översteg kostnaderna för hela renhållningsverksamheten. Frågan är dock, om förfarandet håller måttet ur likställighetssynpunkt.

Om självkostnaden beräknas för hela renhållningsväsendet och om avgiften — utan hänsynstagande till kostnadsskillnader — bestämmes till ett enhetligt belopp, kommer vissa fastighetsägare att delvis subventionera den renhållning som tillhandahålles andra. Enligt min mening är en sådan sk social kostnadsfördelning ej att rekommendera; om kommunens kostnader för att tillhandahålla prestationen varierar, bör även avgifterna göras olikformiga.¹⁵ Det är rimligt att den som ianspråktagar en prestation också får betala de faktiska kostnaderna för densamma.

Det sätt, varpå självkostnaden i förevarande sammanhang skall beräknas, lägger ej på något sätt hinder i vägen för en rättvis kostnadsfördelning genom differentierade avgifter, även om det föreligger viss risk för att kostnaderna så sammanblandas, att rättvisa avgifter ej kan bestämmas (jfr vad som ovan under 3 sagts om självkostnad för sociala tjänster). I en sådan situation som den i RÅ 1979 Ab 296 aktuella, där man klart kan urskilja en tätorts- och en landsbygdsdel, vore det att föredraga, om kommunen indelades i olika taxeområden och självkostnaden beräknades separat för varje område. Om kommunen skall uttaga självkostnadsbaserade avgifter — varvid ur likställighetssynpunkt kräves att samtliga avgiftsskyldiga behandlas lika — och om självkostnaden då beräknas för varje taxeområde, kan avgiften för de inom landsbygdsdelen boende fastighetsägarna härigenom automatiskt komma att bli högre än den avgift som uttages av fastighetsägarna inom tätortsdelen. Vid sådant förhållande får frågan, huruvida självkostnadsprincipen överträtts, besvaras med ledning av kostnaderna för renhållningen inom resp område. RegR tycks i vissa fall, när fråga varit om åtskillnad i avgiftshänseende mellan städseboende och fritidsboende fastighetsägare, ha varit inne på ett liknande resonemang. Märkt ex orden "självkostnad för renhållningen för årsboende och fritidsboende . . ." i RÅ 1974 ref 31 (II).

15 Se om differentierade renhållningsavgifter kap VIII, 6 §, C.

5. Va-avgifter

När det så gäller VAL:s självkostnadsregel (24 §) står det klart, att självkostnaden skall beräknas för va-anläggningen. Men vad åsyftas med "va-anläggning"? Är begreppet synonymt med va-verk, eller avses härmed kommunens hela va-verksamhet, med följd att samtliga i kommunen befintliga va-verk vid självkostnadsberäkningen skall betraktas som en enhet? Frågan har berörts av Körlof, som anser, att till en och samma anläggning bör hänföras endast anordningar som drivs av samma huvudman.¹⁶ I förarbetena till VAL uttalade DepCh härom följande:¹⁷ "Enligt min mening bör man så länge man har skild förvaltning i princip beräkna avgifterna särskilt för varje va-verk. Det torde emellertid vara mest förenligt med grundläggande principer för dagens kommunala verksamhet att man eftersträvar att organisatoriskt och ekonomiskt sammanföra *all verksamhet* till *en enhet*. Det bör härvid inte vara något som hindrar att verksamhetsområdet för kommuns va-verksförvaltning kommer att omfatta två eller flera åtskilda geografiska områden. Möjligheterna att genom sammanföring till ett va-verk få enhetliga avgifter kan ha särskild betydelse för fall då kommuner sammanläggs. Om stora skillnader råder i avgiftshänseende mellan olika verk torde det emellertid ibland bli nödvändigt att åtminstone övergångsvis använda sig av avgiftsdifferentiering." (Kurs. här.)

Då i en kommuns allmänna va-anläggning ingått flera från varandra skilda vattenverk, av vilka bl a ett visst verk kommit att ingå i anläggningens verksamhetsområde till följd av kommunsammanslagning, har i rättspraxis i enlighet med DepCh:s uttalande självkostnadsberäkningen ansetts skola ske med hänsyn till *kostnaderna vid den allmänna va-anläggningen i dess helhet*. Rättsfallet *NJA 1981 s 640 (II)* är härvidlag belysande:

Ett bolag, som sysslade med industrifärgning, hade sin verksamhet förlagd till Borgstena inom den del av Borås kommun som före 1 jan 1974 utgjorde Fristads kommun. Den fastighet, på vilken rörelsen bedrevs, anslöts år 1958 till Fristads kommuns allmänna renvattenanläggning och kom sedermera att ingå i verksamhetsområdet för Borås kommuns allmänna va-anläggning. Borgstena samhälle försörjdes med vatten från ett därstädes beläget vattenverk, vars ledningsnät ej var sammankopplat med ledningsnätet i övriga delar av verksamhetsområdet för kommunens va-anläggning. — Från bolagets sida påstods ej, att kommunen ge-

16 Körlof s 33.

17 Prop 1970:118 s 107.

nom avgiftsuttag från anläggningens brukare tillgodogjorde sig sammanlagt mer än som svarade mot totalkostnaderna för den kommunala verksamheten. Där- emot hävdade bolaget — när det gällde tillämpningen av 24 § VAL — att avgifter- na för Borgstenaverket skulle beräknas särskilt och baseras på självkostnaden för just detta verk.

Va-nämnden klargjorde inledningsvis innebörden av VAL:s självkost- nadsregel och yttrade:

”Genom bestämmelsen slås fast att självkostnadsprincipen skall tillämpas vid huvudmannens avgiftssättning. Av ordalydelsen framgår emellertid att det inte är den individuella kostnaden för att tillhandahålla nytthet åt viss fastighet eller viss grupp av fastigheter som tillmäts betydelse i samman- hanget. *Avgörande är i stället vad va-verksamheten i sin helhet kostar hu- vudmannen.* Lagens självkostnadsprincip innebär med andra ord att hu- vudmannen inte har lov att sammanlagt uttaxera större belopp än som be- hövs för att betala erforderliga utgifter för utförande, drift och underhåll av hela va-anläggningen och att va-verksamheten alltså inte får drivas så att den totalt sett lämnar väsentlig vinst. Härav följer att det inte är uteslutet att avgifterna från ett visst område kan — om enhetliga normer tillämpas för uttag av avgifter — komma att överstiga vad som skulle utgå om va-verk- samheten vore begränsad till enbart detta område.” (Kurs. här.)

Härefter bedömdes den av bolaget intagna ståndpunkten, att självkostna- den skulle beräknas särskilt för Borgstenaverket. Efter att ha återgivit det uttalande av DepCh som tidigare redovisats anförde nämnden:

”Borgstenaverket utgör visserligen såtillvida en särskild enhet att verket inte har ledningsförbindelse med övriga vattenverk i kommunen. *Ekonomiskt och organisatoriskt är emellertid verksamheten där ej skild från den övriga kommunala verksamheten.* Med hänsyn härtill och till vad som i övrigt an- förts nyss om självkostnadsprincipens innebörd finner va-nämnden att — även om produktionskostnaderna vid Borgstenaverket skulle vara lägre än vid övriga vattenverk — 24 § VAL inte utgör något hinder för att ta ut bruk- ningsavgifter från bolaget enligt de normer som anges i nyssnämnda taxor.” (Kurs. här.)

VÖD fann, att 24 § VAL ej hindrade kommunen från att uttaga bruk- ningsavgifter enligt de i målet aktuella taxorna. Enligt HD skulle beräk- ningen av självkostnaden — ”på skäl underinstanserna anfört” — ske med hänsyn till kostnaderna vid den allmänna va-anläggningen i dess helhet.

Rättsfallet ger vid handen, att självkostnaden skall bestämmas med hänsyn till *kostnaderna* för hela va-verksförvaltningen, dvs *för samtliga va-verk, om dessa ur ”ekonomisk och organisatorisk” synpunkt är att be- trakta som en enhet.* Vid sådant förhållande får frågan, huruvida brott fö- religger mot 24 § VAL, besvaras utifrån en jämförelse mellan de samman- lagda avgiftsintäkterna och va-verksamhetens totala kostnader. Rättsfal-

let lämnar dock inget svar på frågan om hur självkostnaden skulle ha beräknats för det fall att Borgstenaverket ur ekonomisk och organisatorisk synpunkt varit att betrakta som ett fristående förvaltningsobjekt. Det är emellertid ingalunda otänkbart, att utgången i sådant fall hade blivit en annan, detta med tanke på DepCh:s uttalande om att avgifterna — när man har skild förvaltning — i princip bör beräknas särskilt för varje va-verk. En sådan självkostnadsberäkning skulle medföra, att uttrycket "*kostnaderna för va-anläggningen*" blir liktydigt med uttrycket "*kostnaderna för va-verket*".

Va-nämnden framhöll särskilt, att en självkostnadsberäkning utifrån kostnaderna för hela va-verksamheten kan leda till ett avgiftsuttag, som för visst område är högre än som betingas av kostnaderna för just detta område. I samband med den tidigare behandlingen av hamn- och renhållningsavgifter (under A och B, 4) har jag framfört den åsikten, att en rättvis kostnadsfördelning kan uppnås om självkostnaden beräknas för varje hamn resp område. Även om så inte sker — om alltså självkostnaden bestämmes för viss verksamhet i dess helhet — bör vid bestämmandet av avgifterna hänsyn tagas till skillnader i kommunens kostnader för att tillhandahålla prestationen, så att en rättvis avgiftsfördelning åstadkommes inom ramen för verksamhetens självkostnad. I annat fall kan likställighetsprincipen komma att aktualiseras. I fråga om va-avgifter är dock i detta avseende läget speciellt, såtillvida som avgiftsskyldigheten skall fördelas efter i huvudsak den "nytta" som envar fastighet har av va-anläggningen. Sedan va-nämnden och domstolarna i det ovannämnda målet hade slagit fast hur självkostnaden skulle beräknas, uppkom frågan huruvida det taxeenliga avgiftsuttaget var förenligt med likställighetsregeln i 26 § VAL, eller om bolaget — såsom detta hävdade — var berättigat till avgiftsreduktion p g a de lägre produktionskostnaderna. Till detta (och hithörande spörsmål) återkommer jag senare.¹⁸

6. Gatukostnadsavgifter

Det har inledningsvis (under A) framhållits, att självkostnaden beräknas för kommande tid men att visst avsteg härifrån gjorts när det gäller gatukostnadsavgifter, vilka kan bestämmas *schablonmässigt*.

18 Kap VIII, 6 §, G, 3, b).

Enligt ByL:s tidigare regler gjordes härvidlag en åtskillnad mellan gatumarkersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag. Gatumarkersättningen, vars storlek var tänkt att motsvara den nytta eller fördel som fastigheten bereddes genom att gata anlades eller vidgades, skulle beräknas efter medelvärdet av all gatumark framför fastigheten eller, såvitt angick gatukors, av den mark som ingick i gatukorset (58 § ByL). Marken skulle värderas efter de grunder som gällde för uppskattning av gatumark som avstods till kommunen och värdet bestämdes utan hänsynstagande till kostnad som kommunen fått vidkännas för markens iordningställande. Detta innebar bl a, att till grund för värdeberäkningen skulle ligga markens realvärde vid tidpunkten för planläggningen och att en därefter uppkommen värdestegring å kringliggande fastigheter därför ej beaktades. (Se Bexelius m fl s 219.) — Till grund för bestämmande av gatubyggnadskostnad kunde däremot läggas antingen de faktiska anläggningskostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad gata under likartade förhållanden betingade i anläggning (68 § 7 p ByL). Genom denna bestämmelse möjliggjordes att gatubyggnadskostnaden schabloniserades och beräknades efter en kalkylerad genomsnittskostnad, något som bl a medförde, att bidraget kunde beräknas långt innan gatuarbetet hade avslutats och uppgift om de verkliga kostnaderna förelåg.

Rätten till schablonmässig kostnadsberäkning ansågs böra bibehållas när ByL:s avgiftssystem reviderades år 1981.¹⁹ I 59 § ByL föreskrives numera att till grund för bestämmande av gatukostnadsavgift får läggas antingen de faktiska kostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad det kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser. Då det alltid är av vikt att sträva efter korrespondens mellan avgifter och kostnader, bör det förordas, att rätten till schablonmässig kostnadsberäkning endast undantagsvis kommer till användning. DepCh betonade f ö, att kommunerna icke bör använda schablonisering av kostnaderna som normalreglering.²⁰

6 §. Självkostnadsunderlaget

A. Allmänt

När vi så kommer över till frågan om vilka kostnader som kan upptagas i avgiftsunderlaget och därmed tillåtas påverka avgiftsbestämningen, kan det till en början konstateras, att svensk kommunalrätt saknar ett enhetligt

19 Prop 1980/81:165 s 28.

20 Prop s 44.

självkostnadsbegrepp (jfr diskussionen under 5 §). Ur företagsekonomisk synpunkt har begreppet definierats som "totalsumman av samtliga kalkylmässiga kostnader, som efter vissa beräkningsmetoder och konventioner fördelats till ett visst objekt".¹ Om detta betraktelsesätt appliceras på den kommunala självkostnadsprincipen, vilket torde böra ske, kommer i en kommunal verksamhets självkostnadsunderlag att ingå såväl fasta som rörliga, dvs med produktionen oföränderliga resp föränderliga kostnader. Till de oförändrade fasta kostnaderna är då framför allt att hänföra avskrivningar och internränta (se vidare nedan under B).

Bland övriga i kostnadsunderlaget ingående kostnader av generell art må blott nämnas löne- och andra personalkostnader, kostnader för framtida pensionering av anställd personal (se *RÅ 1958 ref 7, I 34 och I 35*), försäkringskostnader, arbetsgivaravgifter samt olika slags administrationskostnader (*RÅ 1959 I 187*).

Rent allmänt kan sägas, att i och med att en kostnad påverkar avgiftens storlek måste den — för att kunna godtagas såsom belastande självkostnadsunderlaget — ha ett direkt samband med verksamheten i fråga.² (Jfr nedan 7 §, C, 2.) Vidare bör endast de kostnader som uppkommer för att tillhandahålla prestationen åt de betalande abonnenterna få påverka dessas avgifter. Om kommunens andra organ "avgiftsfritt" utnyttjar verksamhetens tjänster, är det tänkbart att därav föranledda kostnader slås ut på det betalande avgiftskollektivet och därigenom bidrager till att höja avgifterna. För att undvika en dylik konsekvens är det lämpligt att den avgiftsbelagda verksamheten gottskrives ersättning för de prestationer den lämnar kommunen.³ Om prestationen bokföres och om verket för denna påföres full gottgörelse, kommer kommunens "avgift" att bestridas skattevägen och sålunda drabba samtliga kommunmedlemmar och ej enbart avgiftskollektivet (se nedan under C, 2—3 angående renhållnings- och vaavgifter). Å andra sidan bör avgiftskollektivet — för att icke skattebetalarna obehörigen skall missgynnas — belastas med kostnader för sådana administrativa tjänstehandlingar, ex.vis redovisningsservice, som för den avgiftsbelagda verksamhetens räkning utföres av andra kommunala myndigheter.

1 Skare m fl s 46. — Enligt Fundahn—Holmgren (s 71) är självkostnaden "summan av alla såväl direkta som indirekta kostnader".

2 Se t ex rättsfallet *RÅ 1926 S 60* (nedan 7 §, A).

3 Lika Westman, *Elverksjuridik* s 93. Jfr Welinder, *Offentlig hushållning* s 55.

Frågan, huruvida självkostnadsprincipen i visst fall har åsidosatts, kan därför komma att besvaras mot bakgrund av dels vilka kostnader som är hänförliga till verksamheten och som sådana kan tillåtas ingå i kostnadsunderlaget (se vidare nedan under C), dels hur dessa kostnader närmare skall beräknas. Då på det senare spørsmålet kan anläggas i huvudsak företagsekonomiska aspekter, faller det i och för sig utanför arbetets ram. Här skall dock något beröras den i viss rättspraxis figurerande frågan om beräkningen av internränta och avskrivningar på anläggningstillgångar (nedan B).

B. Internränta och avskrivningar

Antag att en kommun med externa medel låter uppföra en anläggning för behandling av hushållsavfall. Med ett ekonomiskt betraktelsesätt är det helt naturligt att räntan, som finansiären betingar sig för kommunens rätt att begagna kapitalet, är en kostnad för kommunen och som sådan — för att avgifterna helt skall kunna täcka kostnaderna — måste belasta kostnadsunderlaget. Räntan är annorlunda uttryckt det pris kommunen får betala för användningen av det främmande kapitalet. För den händelse kommunen för finansieringen av anläggningen alternativt brukar eget kapital, går den miste om den inkomstränta som skulle ha utgått om kommunen själv uppträtt som långivare eller kapitalet gjorts räntebärande genom placering i bank. Det synes mot denna bakgrund vara rimligt att anläggningen påföres ränta för kommunens eget i verksamheten investerade kapital. I förhållande till de avgiftsupptagande verken kommer kommunen härvid att fungera som bank. Interndebiteringen av ränta på det egna kapitalet kommer då att återspegla det använda kapitalets alternativkostnad, dvs den uppoffring kommunen gör genom att ej bruka kapitalet på ett annat och därmed inkomstbringande sätt.⁴ Ränta bör sålunda beräknas på allt i verksamheten nedlagt kapital — både främmande och eget. Ränta på kapital av det senare slaget benämnes i kommunala sammanhang *internränta*.

Om kommunen skulle ha investerat eget kapital i anläggningen, uppkommer frågan om vilket värdeunderlag ränteberäkningen skall baseras

4 Jfr t ex Andersson s 88 ff och Holmgren s 23.

på. Olika alternativ är här tänkbara; man kan välja antingen det ursprungligen investerade kapitalet, det s k anskaffningsvärdet, anläggningens bokförda värde, dvs anskaffningsvärdet minskat med ackumulerade bokföringsmässiga avskrivningar, eller ett s k bruksvärde.

Baseras räntan på ursprungligt investerat kapital, kommer varken avskrivningar — dessa reducerar år efter år det ursprungliga värdet — eller prisvariationer att beaktas. Genom successiva avskrivningar frigöres ju delar av det ursprungligen investerade kapitalet, vilka kan användas för nya investeringar. Om internränta beräknas även på dessa uppkommer dubbel ränteberäkning. Metoden är följaktligen ej att rekommendera.

Med en tillgångs bokförda värde avses, som framgått, anskaffningsvärdet reducerat med gjorda avskrivningar. Med tanke på rådande fluktuationer i marknadspris för anläggningar varom nu är fråga synes denna metod — om än bättre än den förra — något opålitlig. Vidare bör beaktas att resultatet kan bli missvisande, om avskrivningar av finansiella skäl ej motsvarar den faktiska värdeminskningen. Räntan kan bli både för låg och för hög.

Som ett tredje alternativ kan man välja en ränteberäkning utgående från det s k *bruksvärdet*, varmed avses nyanskaffningsvärdet för en identisk anläggningstillgång vid avskrivningstillfället minskat med beräknade avskrivningar på grund av tillgångens ålder och nyttjande. Annorlunda uttryckt rör det sig om ett slags ”nyttovärde” vid tiden för ränteberäkningen. Att bruksvärdet, såsom det här har definierats, lägges till grund för internränteberäkningen accepterades av RegR i målet *RA 1977 ref 54*. Här hade Stockholms kommun i kostnadsunderlaget för en behandlingsanläggning såsom kapitaltjänstkostnader upptagit bl a internränta beräknad på bruksvärdet.⁵ (Jfr *RA 1959 I 175*.)

Räntefotens storlek torde i praktiken ej vålla större bekymmer. Som riktmärke torde härvid kunna gälla, att beräkningen sker med den procentsats efter vilken kommuner har möjlighet att låna långfristigt och med

5 RegR:t Wennergren kom till samma slut som domstolens övriga ledamöter men anförde till utveckling av sin mening i sakfrågan följande: ”Av vad sålunda upplysts framgår att ränteersättningen täcker inte bara nödvändiga kostnader för förräntning av använda medel utan också kostnader för förräntning av ännu ej använda medel. Så som sistnämnda kostnader beräknats är de enligt vedertaget ekonomiskt betraktelsesätt att se som finansieringskostnader för förnyelse av anläggningar och utrustning”

god säkerhet på den allmänna lånemarknaden.⁶ Detta innebär realiter, att lägsta ränta i princip skall tillämpas, eftersom god säkerhet medför liten risk och därmed lägre ränta. Svenska kommunförbundet framräknar årligen till kommunernas ledning en internräntesats, vilken utgör medelvärdet mellan bunden och obunden kommunallåneränta. Uppmärksammas bör emellertid att en tillämpning av normal kommunallåneränta kan leda till en alltför hög kapitaltjänstkostnad, då bruksvärdet lägges till grund för ränteberäkningen.⁷ I ovannämnda *RA 1977 ref 54*, där frågan om räntefotens storlek direkt berördes av RegR:t Wennergren, hade räntan bestämts till 7 %. I rättsfallet *RA 1977 Ab 369*, vilket gällde va-avgifter, hade ränta beräknats på bruksvärdet efter en internräntesats om 7 %, vilken motsvarade normal kommunallåneränta. Enligt va-nämnden, som i målet utlät sig på begäran av LSt, kunde ett sådant förfarande leda till att va-kollektivet belastades med oskäligt höga kapitaltjänstkostnader. Även LSt, i vars beslut RegR ej gjorde ändring, ansåg ränteberäkningen på sikt kunna leda till något för höga kapitaltjänstkostnader. Besvären lämnades dock utan bifall, då det ej hade visats, att beräkningsmetoden medförde ett totalt avgiftsuttag som väsentligt översteg självkostnaden.⁸

Liksom internräntan kan också *avskrivningarna* beräknas på olika värdeunderlag: på anskaffningsvärdet, bokföringsvärdet, återanskaffningsvärdet eller bruksvärdet vid tidpunkten för avskrivningen. Kommunförbundet har härvidlag rekommenderat, att avskrivningarna baseras på återanskaffningsvärdet och att detta värde bestämmes genom en indexuppräknings av anskaffningsvärdet.⁹ SPK, som på uppdrag av byggrisut-

6 Se Enhetliga principer s 23 och Holmgren s 25.

7 Enligt Petrelius (i Stadsbyggnad 1979 häfte 8 s 133) är merräntan, dvs skillnaden mellan ränta på bruksvärdet och ränta på det bokförda värdet, icke en sådan "nödvändig kostnad", varom talas i 24 § VAL, utan en "ren extrabeskattning".

8 Se härtill nedan 7 §, B.

9 Avskrivning och internränta s 18, 20. — Petrelius instämmer (i Stadsbyggnad 1979 häfte 8 s 133) i princip häri; han framhåller dock samtidigt att meravskrivningen — skillnaden mellan avskrivning på återanskaffnings- och på anskaffningsvärdet — alltid måste komma "avgiftsbetalarna till godo och inte oförtjänt och olagligt hamna i kommunens skattemedelskista" (jfr nedan 7 §, D). — En annan förf. — Lind — har i ERA 1981 häfte 8 s 16 avfärdat kommunförbundets rekommendationer (i Avskrivning och internränta som "klart olämpliga".

redningen undersökt kostnadsutvecklingen inom bl a kommunernas verksamhet, delar uppfattningen, att återanskaffningsvärdet bör användas som avskrivningsunderlag. Dock ställer sig nämnden tveksam till att värdet fastställas med hjälp av konsumentprisindex, då detta index speglar andra prisförändringar än dem som är relevanta för va-anläggningskostnadernas utveckling.¹⁰

Flera rättsfall visar, att kommun i självkostnadsunderlaget äger inräkna avskrivningar beräknade på anläggningstillgångarnas *återanskaffningsvärden* eller att alternativt göra en motsvarande avsättning till investeringsfond. Vad avser de affärsdrivande verken (el, gas m m) slogs detta fast av RegR i rättsfallet *RA 1958 ref 7*. Samma år avgjordes två likartade mål, varav det ena — *RA 1958 I 34* — avsåg besvär över beslut av stadsfullmäktige att höja vattenavgiften för enskild förbrukning. Det andra — *RA 1958 I 35* — gällde besvär över ny renhållningstaxa. RegR lämnade i samtliga dessa fall besvären utan bifall och anförde med enahanda motivering: ”Vid bestämmande av sådana avgifter varom i målet fråga är måste staden anses äga rätt att lägga till grund en beräkning av självkostnaden, som innefattar dels avskrivningar å anläggningstillgångar eller motsvarande avsättning till investeringsfond, beräknad på återanskaffningskostnaden för samma tillgångar . . .”

Rörande denna fråga uttalas senare i förarbetena till VAL, att avskrivningar bör kunna verkställas efter återanskaffningsvärdet eller annat från företagsekonomiska synpunkter godtagbart värde.¹¹ Va-utredningen betonade härvid särskilt, att avskrivningstiden bör bestämmas så, att avskrivningen kommer att motsvara den årliga värdeminskningen. Avskrivningar bör m o ej ske i sådan takt, att dolda reserver skapas. Om ändå ock s k meravskrivningar sker, synes dessa alltid böra fonderas inom verksamheten och sålunda komma avgiftskollektivet tillgodo (jfr nedan 7 §, D).

Vad ovan sagts om återanskaffningskostnaden som avskrivningsunderlag bestyrkes även av senare rättsfall; se t ex de ur annan aspekt ovan berörda *RA 1977 ref 54* och *1977 Ab 369*.

Till sist skall framhållas att när en avgiftsbelagd kommunal verksamhet delvis finansieras medelst *statliga bidrag*, bör ur redovisningsteknisk synpunkt anläggningstillgångarnas värden reduceras med motsvarande be-

10 SOU 1982:35 s 32.

11 SOU 1967:65 s 68.

lopp. Så torde också i praktiken vanligen ske.¹² Till denna del kommer därför tillgångarna ej att bli föremål för avskrivning eller internräntedebitering. I konsekvens härmed bör den del av verksamhetens kostnader, som täckes av bidraget, ej heller få påverka avgifternas storlek. I annat fall skulle kommunen kunna uttaga en avgift som är högre än dess reella kostnader för verksamheten, varvid överskottet skulle kunna användas för att tillgodose andra kommunala ändamål.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det numera får anses klarlagt,

- att internränta kan beräknas på bruksvärdet, varmed då avses återanskaffningsvärdet minskat med beräknade avskrivningar på grund av tillgångens ålder och nyttjande (RÅ 1977 ref 54, Ab 369), och
- att avskrivningar av anläggningstillgångar får ske på återanskaffningsvärdet (RÅ 1958 ref 7, I 34, I 35, 1977 ref 54, Ab 369).

C. Författningsreglernas direktiv

Det har inledningsvis (under A) framhållits, att enbart sådana kostnader, vilka har ett direkt samband med verksamheten i fråga, bör få påverka avgifternas storlek. Det måste följaktligen tillses, att i självkostnadsunderlaget icke upptages s k "främmande" kostnader.¹³ Även i detta hänseende ger författningsreglerna stundom vissa direktiv. (En annan sak är givetvis, att kostnaderna är olikartade med hänsyn till verksamhetens karaktär.) Nedan skall något sägas om självkostnadsunderlaget beträffande helinackorderingsavgifter (1), renhållningsavgifter (2), va-avgifter (3), gatu-kostnadsavgifter (4) samt köttbesiktnings- och slakthusavgifter (5). Avslutningsvis skall ges en kortfattad sammanfattning (6).

1. Helinackorderingsavgifter

Enligt 19 a § ShjL fick ålderdomshemsavgift ej överstiga vårdplatsens andel i kostnaden för hemmets anläggning, underhåll och drift. Sålunda skulle enbart de drifts-, underhålls- och kapitaltjänstkostnader, som var

12 Se Avskrivning och internränta s 70 och Holmgren s 27.

13 Se härtill nedan 7 §, C, 2.

direkt hänförliga till ålderdomshemmet och där boende pensionärer, ingå i självkostnaden. Härav följde att en fördelning skulle ske av kostnader avseende sådan verksamhet som ej uteslutande var avsedd för hemmets egna pensionärer utan kunde ianspråktagas eller åtnjutas även av andra. Om kommunen till självkostnads- eller subventionerat pris tillhandahöll daglig måltid, förutom åt anställd personal, även åt pensionärer boende utom ålderdomshemmet, eller om särskild terapiverksamhet bedrevs även för utomstående, fick en eventuell prissubvention i dessa fall ej medföra en höjning av självkostnaden för hemmets pensionärer utan skulle täckas av andra medel.¹⁴ En kostnadsfördelning av nyssnämnt slag synes alltså böra iakttas vid bestämmandet av helinackorderingsavgifter. Även om det ej är helt klart, hur självkostnaden skall beräknas enligt 35 § SoL (se ovan 5 §, B, 3), synes man i vart fall kunna hävda, att i avgiftsunderlaget får upptagas endast *kostnader*, som är direkt *hänförliga till åldringsvården*.

2. Renhållningsavgifter

I kostnadsunderlaget för renhållningsverksamheten får enligt 16 § 1 st RenhL endast upptagas "*nödvändiga kapital- och driftskostnader*" för renhållningen. Till kapitalkostnader hänföres räntor på upplånat eller eget kapital samt kostnad för förnyelse av anläggning jämte utrustning. Med förnyelsekostnad avses amorteringar av upplånat kapital och avsättning till förnyelsefond. Uppmärksammas bör dock att ett anläggningsskapital ej alltid kräver total förnyelse. Så är t ex kostnad för markförvärv en engångsutgift, varför eventuell avsättning till förnyelsefond för framtida markförvärv ej skall ingå i avgiftsunderlaget.¹⁵ Med driftskostnader åsyftas sådana för renhållningen löpande och för verksamhetens upprätthållande erforderliga kostnader som löne- och andra personalkostnader, lokalkostnader, administrationskostnader, kostnader för underhåll av fordon och anläggningar, m m.¹⁶

Från kapital- och driftskostnaderna skall enligt 16 § RenhL *avräknas* kostnaderna för vad som kan belöpa på användning av anläggningar eller

14 Prop 1971:121 s 24.

15 Prop 1965:21 s 21.

16 Kaijser s 287.

utrustning för annat ändamål än renhållning, t ex framställning av fjärrvärme eller elektrisk kraft. I kravet på att kostnaderna skall vara "nödvändiga" ligger också att — om två eller flera kommuner i samverkan uppför eller driver behandlingsanläggning — avgiftsunderlaget för resp kommun bör jämkas med hänsyn till dess del i fasta och rörliga kostnader för verksamheten. I annat fall skulle medlemmarna i den ena kommunen komma att få subventionera den renhållning som utföres i grannkommunen. Avdrag från kostnadsunderlaget bör likaledes ske om anläggningen — eventuellt mot vederlag — begagnas av annan kommun. Vad här sagts gäller mutatis mutandis även kostnader för bilpark och andra anordningar för hämtning och bortforsling av avfallet.¹⁷

Vidare gäller att om kommunala myndigheter "avgiftsfritt" tager renhållningsväsendets tjänster i anspråk, så får kostnaden härför icke drabba avgiftskollektivet. Kostnaden för renhållning i kommunal fastighet bör följaktligen bestridas av skattekollektivet. Uttages ej direkta avgifter för sådan renhållning, måste den beräknade kostnaden härför avräknas från den kostnad som skall uttagas i form av avgifter¹⁸ (jfr vad som sagts ovan under A).

Uppdrager kommunen åt *entreprenör* att utföra renhållningen, får avtalet med denne läggas till grund för beräkningen av renhållningsavgift; dock gäller härvid som förutsättning, att kostnaden ej blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen (16 § 2 st RenhL). DepCh framhöll, att systemet med entreprenad kan vara dyrare för allmänheten än renhållning genom kommunens egen försorg, eftersom entreprenören måste *tillförsäkras skälig företagsvinst*.¹⁹ Systemet med entreprenad hade dock enligt statsrådet sina fördelar och borde ej försvåras av avgiftsreglerna. Då ett entreprenadavtal ligger till grund för beräkningen av renhållningsavgift innebär detta, att avgiften tillåtes innefatta skälig företagsvinst men att den därutöver ej får grundas på andra kostnader än sådana som anges i 16 § 1 st RenhL eller, annorlunda uttryckt, nödvändiga kapital- och driftskostnader.

17 Prop 1965:21 s 21.

18 Se a. prop s 27.

19 Prop s 28. — Jfr RH 14:80, där ersättning till renhållningsbolag skulle uppräknas med ledning av konsumentprisindex. Då emellertid kostnadsökningarna kommit att överstiga indexhöjningen, jämkade domstolen det belopp som bolaget hade att utge till kommunen som redovisning av uppburna renhållningsavgifter.

3. Va-avgifter

Va-avgifterna är självkostnadsbundna. Självkostnadsprincipen, vilken i detta sammanhang innebär att det sammanlagda beloppet av uttagna avgifter ej får överstiga vad va-anläggningen kostar huvudmannen (se ovan 5 §, B, 5), kommer till uttryck i 24 § VAL, vari stadgas att avgifter, som huvudman för allmän va-anläggning tager ut, ej får överskrida vad som behövs för att täcka "*nödvändiga kostnader för anläggningen*". (Jfr 25 § LAV). Uttrycket "*nödvändiga*" inbegriper en skyldighet för huvudmannen att utöva kostnadskontroll i den bemärkelsen, att en kostnad skall vara affärsmässigt motiverad och att kostnaderna bör pressas så långt som möjligt genom fortlöpande rationaliseringsåtgärder.²⁰ I 14 § VAL 55 tala- des i stället om "*nödiga kostnader*". Om innebörden härav anförde DepCh:²¹

"Ägarna av de anslutna fastigheterna har å sin sida gentemot huvudmannen anspråk på att företagets angelägenheter skötes på ett tillfredsställande sätt. Denna synpunkt kan stundom leda till att huvudmannen icke bör äga genom avgifter bereda sig ersättning för alla de kostnader han nedlagt på anläggningen. För att en kostnadspost skall få täckas genom avgifter bör i princip fordras att kostnaden skäligen varit påkallad. Bedömandet vad som kan fordras av huvudmannen med avseende å omtanke och ekonomiskt förutseende bör visserligen vara tämligen liberalt. Såsom huvudregel bör dock i lagtexten fastslås att de anslutna fastigheternas bidragsskyldighet är begränsad till vad som erfordras för att täcka nödiga utgifter för anläggningen."

Samtliga kostnader, som s a säger normalt samband med en affärsmässig drift av va-anläggningen och som är motiverade från företagsekonomisk synpunkt, bör kunna godtagas som nödvändiga.²² Anläggningens uppförande avhängiga kostnader kan vara ex.vis kostnader för projektering, för arbetets administration, för vinnande av dispositionsrätt över nödvändiga markområden m m. Till viss bestämd anläggning hänförliga kostnader för verkställt undersökningsarbete och projektering kan uttagas av brukarna; översiktliga undersökningar skall däremot bekostas av allmänna medel.²³ I förekommande fall bör huvudmannen i kostnadsun-

20 Se SOU 1967:65 s 70.

21 Prop 1955:121 s 94 f.

22 SOU 1967:65 s 68, prop 1970:118 s 102. — Jfr rättsfallet *RÅ 1955 I 221*, enligt vilket utdömd kostnad, s k intrångsersättning, ej fått uttagas som anslutningsavgift.

23 Bouvin—Hedman s 138.

derlaget kunna inräkna, förutom skälig ersättning för arbete som han själv eller av honom anställd personal nedlagt för va-verkets räkning, även annan ersättning som kommunen betingar sig av verket för tjänster och förmåner av olika slag. Hit hör företrädesvis administrativa tjänstehandlingar såsom redovisning, debitering, kassaservice el likn. Debiteringen bör ske med fixerade belopp och måste kunna motiveras såsom ett skäligt vederlag för en av kommunen lämnad prestation eller nytthet. Om så ej är möjligt bör va-verket ej påföras kostnaden i fråga.²⁴ Om å andra sidan vattenleverans sker till huvudmannens egna fastigheter, är det ej tillåtet att låta kostnaden härför få bestridas av övriga va-abonnenter. I en sådan situation måste antingen va-verket påföras full gottgörelse för prestationen eller kostnaden för denna avräknas från den kostnad som skall uttagas i form av avgifter. Om detta uttalade HD i målet *NJA 1981 s 837* — sedan domstolen konstaterat, att avgiftsskyldigheten enligt 9 § VAL även omfattar fastigheter i huvudmannens ägo — att härav visserligen inte följde, ”att avgift måste debiteras också för dessa fastigheter, men taxan får inte utformas så att den gynnar huvudmannen som fastighetsägare på övriga fastighetsägares bekostnad. De avgifter som tas ut från andra fastigheter får sålunda inte sättas så högt att de kommer att helt eller delvis täcka kostnader för anläggningen som vid en fördelning mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund rätteligen skulle drabba huvudmannens egna fastigheter.”²⁵

Den allmänna självkostnadsprincipen kan — som inledningsvis framhållits (2 §, A) — sägas innefatta ett principiellt förbud mot att dagens brukare belastas med kostnader, vilka rätteligen skall bestridas av framtida brukare. VAL 55 innehöll i detta avseende en speciell bestämmelse — 14 § — om förbud för huvudman att uttaga s k *utvecklingskostnad*, varmed åsyftas merkostnad föranledd av att allmän va-anläggning, för att framdeles kunna utsträckas till ytterligare bebyggelse, har dimensionerats på ett sätt som väsentligen avviker från vad som eljest skulle ha skett. Sådan kostnad för framtida utveckling fick uttagas först då utvidgningen kommit till stånd. Va-utredningen ansåg bestämmelsen kunna undvaras i

24 Prop 1970:118 s 104.

25 Rättsfallet illustrerar även en likställighetsfråga, såtillvida som det ej kan anses förenligt med fördelningsregeln i 26 § VAL att gynna huvudmannen som va-abonnent på bekostnad av övriga abonnenter. Se ang fördelningen av va-avgifter kap VIII, 6 §, G.

den nya VAL utan risk för saklig ändring.²⁶ DepCh anslöt sig till denna bedömning och anförde, att "av den föreslagna självkostnadsregeln torde följa att det totala avgiftsuttaget från fastigheter som är anslutna till en utvecklingsförberedd anläggning under tiden fram till dess att utvidgningen kommer till stånd kan bestämmas högst till belopp som motsvarar de kostnader fastigheten skulle ha haft om anläggningen inte hade varit utvecklingsförberedd".²⁷ Liksom tidigare torde regeln blott bli aktuell i fall, där kostnaden till följd av överdimensioneringen är så väsentlig, att den avsevärt påverkar avgifternas storlek. Här kan pekas på rättsfallet *RA 1974 A 1600*, i vilket påstods att förhöjd va-avgift i det närmaste kom att täcka samtliga kostnader för va-anläggningen utan hänsynstagande till att en del av kostnaderna var att hänföra till just utvecklingskostnader. Från kommunens sida anfördes bl a, att den till utvecklingskostnad hänförliga delen av anläggningskostnaderna inte kunde fastställas utan relativt omfattande teknisk-ekonomiska utredningar, att kostnaderna, vilka uppskattades till högst 10 % av den totala anläggningskostnaden, redan hade täckts genom att statsbidrag beviljats för företaget, och att det beslutade vattenpriset endast utgjorde 75 % av självkostnaden. Klaganden ansågs ej ha visat, att beslutet stod i strid med VAL:s självkostnadsregel. — Jfr *RA 1960 I 112* avseende bl a frågan om avgifter för utvecklingsförberedd anläggning.

4. Gatukostnadsavgifter

Kommunernas möjligheter att på fastighetsägare övervältra kostnader för gator m m har avsevärt ökat genom 1981 års revision av ByL. Om kommun skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser inom stadsplan, får fullmäktige enligt 56 § ByL besluta, att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.

I *avgiftsunderlaget* för det lokala gatunätet kan alltså ingå förutom anläggningskostnader — kostnader för t ex mark, vägbana och andra nöd-

26 SOU 1967:65 s 79.

27 Prop 1970:118 s 105.

vändiga anordningar för gatans bestånd — även förbättringskostnader, ex.vis kostnader för övergång från grus- till asfaltbeläggning.²⁸ Uppmärksammas bör att, då fråga skall vara om uttag av avgift för anläggnings- och förbättringskostnader, kostnader för drift och underhåll av gator m m får täckas på annat sätt än genom uttag av gatukostnadsavgift. (Det torde dock ej alltid vara lätt att fastställa huruvida en kostnad är att anse som underhålls- eller förbättringskostnad.) Vidare kan i avgiftsunderlaget upptagas kostnader för till gata normalt hänförliga anordningar; hit hör t ex gångbanor och gatubelysning liksom anordningar för trafiken och för vattenavrinning. Ersättningsgilla är härutöver kostnader för anläggande och förbättring av andra allmänna platser och till sådana platser normalt hänförliga anordningar. Fråga kan vara om kostnader för anskaffande och iordningställande av sådana platser som gång- och cykelbanor, torg, parker och parkeringsplatser.

En grundläggande tanke bakom ByL:s avgiftssystem är, att den skyldighet att utge gatukostnadsavgift som åvilar fastighetsägare inom ett fördelningsområde skall stå i proportion till fastigheternas ”nytta” av den aktuella anläggningen.²⁹ De avgiftsskyldiga får med hänsyn härtill *endast* påföras *kostnader för åtgärder som är avsedda att tillgodose det lokala behovet av allmänna platser*. I avgiftsunderlaget har därför ej ansetts kunna upptagas kostnader för större trafikleder, primär- och sekundärleder och för särskilda trafiksäkerhetsanordningar, ex.vis trafikljus.³⁰

Det föreligger sålunda inte bara ett förbud mot att vid avgiftsbestämningen beakta kostnader för anläggningar, av vilka området helt saknar behov, utan också en ytterligare begränsning, i det att det kräves, att området har behov av hela anläggningen. Härav följer att kostnaderna skall *jämkas* i sådana fall, där det visserligen föreligger ett lokalt behov av anläggningen men där denna dimensionerats för ett vidare användningssätt än som betingas enbart av den omgivande bebyggelsen. En avräkning skall m a o ske om kostnaderna kommer att överstiga vad som är nödvändigt för bebyggelsen inom fördelningsområdet.³¹ Här möter alltså en viss motsvarighet till VAL:s och RenhL:s krav på att kostnaderna — för att få påverka avgifternas storlek — skall vara ”*nödvändiga*”. Kostnader för t ex

28 Se härtill prop 1980/81:165 s 26 ff.

29 Se härtill vidare kap VIII, 6 §, H.

30 Prop 1980/81:165 s 26.

31 Prop s 40.

matarleder har ansetts kunna upptagas i avgiftsunderlaget, men om dylik anläggning har betydelse även för bebyggelsen utanför fördelningsområdet och om kostnaderna på grund härav blir högre än som är motiverat med hänsyn till områdets eget behov, skall ej hela kostnaden läggas till grund för avgiftsberäkningen. I sådant fall bör den totala kostnaden fördelas på ett rättvist sätt mellan fastighetsägarna inom de olika områden som leden betjänar.³² Samma synpunkter gör sig gällande beträffande allmänna platser som torg, parker etc.

5. Köttbesiktnings- och slakthusavgifter

Köttbesiktningsavgifterna är självkostnadsbundna och får ej bestämmas till högre belopp än som är "*erforderligt*" för att täcka kostnader för köttets besiktning och med denna sammanhängande åtgärder (13 § 1 mom KöttbL). I avgiftsunderlaget kan därför upptagas kostnader inte bara för själva besiktningsåtgärden utan också för sådana med besiktningen förenade åtgärder, som avses i 6 § KöttbL, dvs kostnader för tillhandahållande av lokaler och utrustning samt för arvoden.

Även i fråga om *slakthusavgifter* gäller enligt 13 § 2 mom KöttbL, att avgifterna ej får sättas högre än som kan anses "*erforderligt*" för att täcka de med verksamheten förenade kostnaderna. Vid självkostnadsberäkningen skall man enligt lagens förarbeten utgå från verksamhetens totala kostnader (jfr ovan under 5 §, A och B, 1), varvid hänsyn får tagas till kostnaderna för slakthusets förvaltning och underhåll samt för skälig ränta på investerat anläggningskapital.³³

6. Sammanfattning

Genomgången i detta avsnitt (C) kan i största korthet sägas ha givit vid handen, att envar avgiftsskyldig har ett berättigat anspråk på att den avgiftsbelagda verksamheten skötes på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt, så att avgifterna ej kommer att bestämmas mot bakgrund av irrele-

32 Prop s 26.

33 Prop 1959:11 s 73.

vanta kostnader. Köttbesiktning- och slakthusavgifter må ej sättas högre än som kan anses "erforderligt" för att täcka kostnaderna för besiktningen resp slakthuset, och i fråga om va-avgifter inbegriper uttrycket "nöd- vändiga" kostnader en skyldighet för huvudmannen att tillse, att avgifts- bestämningen ej påverkas av ovidkommande kostnader. Har viss kostnad blivit onödigt hög p g a bristfällig rationalisering eller p g a att andra än affärsmässiga hänsyn tillåtits influera, bör detta ej föranleda att hela kost- naden betraktas som nödvändig. Detsamma bör gälla beträffande renhåll- ningsavgifter, vilka enligt 16 § RenhL skall bestämmas mot bakgrund av "nödvändiga kapital- och driftskostnader". Även ByL:s avgiftssystem präglas av samma grundtanke, och till grund för bestämmandet av helin- ackorderingsavgifter bör alltså läggas endast sådana kostnader som har ett direkt samband med åldringsvården.

7 §. Lagligheten av överskott

A. Utgångspunkten

Bestämmas avgifterna till sådana belopp, att de överstiger verksamhetens självkostnader, kommer de att tillföra kommunen en vinst. Sålunda inne- bär ett överuttag av avgifter att kommunen erhåller en inkomst, vilken kan användas för täckande av andra kommunala utgifter än sådana som sär- skilt föranletts av den avgiftsbelagda verksamheten. Kommunens full- mäktige, som härigenom särbehandlat avgiftskollektivet till fördel för skattekollektivet, har genom taxebeslutet åstadkommit vad som plägar be- tecknas som *olaga särbeskattning*.¹

Innebörden härav skulle då vara att avgiften — till den del den överstiger självkostnaden — i själva verket utgör en konsumtionsskatt, vilken på- lagts en viss grupp av kommunmedlemmar, nämligen avgiftskollektivet. Härmed har avsteg gjorts från grundsatsen om likställighet i den kommu- nala beskattningen. Helt annorlunda förhåller det sig däremot, om kom- munen beslutat uttaga en avgift som ej överstiger självkostnaden men som

1 Se t ex Sundberg s 412 och i FT 1941 s 5, Sterzel s 92. Jfr Bagge i SST 1922 s 10, Linnér i SST 1923 s 136 och Welinder s 314 ff.

ändock är olaglig i den bemärkelsen, att kommunen överhuvud saknar behörighet att uppbära avgiften.² Här rör det sig också om ett slags särbeskattning, eftersom vissa kommunmedlemmar åläggdes att betala för en prestation, för vilken kostnaderna rätteligen skall bestridas av samtliga medlemmar genom allmän repartition. Då emellertid de båda situationerna bör hållas isär, kan man i det senare fallet — där sålunda hela avgiften är olaglig — i stället tala om ett *olaga avgiftsuttag* eller rentav en *olaga beskattnings*. (Se t ex *RA 1968 ref 8*.)

Judikaturen på området är rikhaltig och har belysts och diskuterats i åtskilliga kommunalrättsliga arbeten. Några representativa rättsfall skall här omnämnas.

Ur äldre praxis kan först nämnas målet *RA 1910 ref 160*, som avsåg klander av stadsfullmäktigebeslut om höjning av WC-avgift från 5 kr till 30 kr, varav 20 kr skulle reserveras för framtida kostnader å kloaknätet. I besvaren häröver gjordes det gällande bl a, att dåvarande fastighetsägare icke borde betala framtida kostnader. RegR undanröjde det klandrade beslutet, då avgiften ”bestämts till ett belopp, som måste anses i så hög grad överstiga stadens kostnader”, att den ”till väsentlig del innefattade en för stadens allmänna ändamål upptagen beskattning”, vilken fullmäktige ej ägt besluta om i den tillämpade ordningen. — I *RA 1918 ref 55* upphävdes ett beslut om anslutningsavgift till gas-, vatten- och elektricitetsledning, enär avgiften satts högre än vad som motsvarade kostnaden för ledningens anläggning och underhåll. — Likaså har beslut om särskild inträdesavgift för WC avsedd för omläggning, utvidgning och vidmakthållande av kloaknät undanröjts efter besvär. I *RA 1926 S 60* ansågs det överklagade beslutet innefatta en för stadens gemensamma ändamål upptagen skatt, eftersom avgifterna så hade avvägs, att de skulle täcka även vissa framtida kostnader, vilka icke föranletts endast av de avgiftspliktiga anordningarna (jfr nedan under C, 2). — Ej heller i *RA 1955 I 248*, där frågeställningen var likartad den i *RA 1910 ref 160*, ansågs framtida kostnader kunna uttagas av dagens förbrukare. (Jfr t ex *RA 1934 S 388*.)

Det bör påpekas, att ett upphävande av ett taxebeslut på den grunden, att självkostnadsprincipen har åsidosatts, blir aktuellt först sedan det har konstaterats, att kommunen över huvud är behörig att uttaga avgiften (härvid förutsättes givetvis att klaganden påstått motsatsen). I annat fall är ju taxebeslutet olagligt redan på denna grund. Prövningen går således

2 Se härom kap V, t ex 3 §, B.

primärt ut på att fastställa huruvida beslutet innebär en olaga beskattning; om så ej befinner sig vara fallet, undersökes om kommunen genom beslutet har åstadkommit en olaga särbeskattning. *Självkostnadsprincipen* gäller m a o — liksom likställighetsprincipen (kap VIII) och principen om förbud mot retroaktiva avgifter (kap IX) — *inom ramen för den kommunala kompetensen*.³ Här må blott pekas på rättsfallet *RÅ 1920 ref 20*, där ett municipalsamhälle hade ålagts att inrätta kloakledningar avseende spillvatten från WC. Härefter beslöt samhället — i syfte att täcka reningsverkets merkostnader — att fastighetsägarna skulle ha att erlägga en förhöjd WC-avgift. I besvären åberopades att kostnaden för det beslutade reningsverket borde belasta samtliga skattskyldiga i den ordning som föreskrevs i 58 § FKL. Klaganden gjorde alltså gällande, att det rörde sig om en olaga beskattning. Då reningsverket skulle användas för uppsamling och rening av spillvattnet, ansågs dock kommunen vara oförhindrad att av fastighetsägarna uttaga en avgift som svarade mot den beräknade kostnaden för verkets drift och skötsel.

I de fall åter, där påstådd *särbeskattning ej kunnat styrkas* av klaganden, har besvären regelmässigt ogillats med motiveringen, att de beslutade avgifterna ej visats överstiga kommunens självkostnader. Som exempel må nämnas *RÅ 1919 C 301* avseende besvär över beslut av stadsfullmäktige att dels höja avgifterna till stadens reningsverk, dels föreskriva, att avgifterna skulle erläggas av fastighetsägare eller lägenhetsinnehavare. I besvären hävdades att renhållningen var en stadens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenhet, av vilken samtliga kommuninnevånare hade nytta, och att avgifterna — då kostnaderna för renhållningen endast kom att drabba en viss grupp av kommunmedlemmar — hade karaktären av skatt. Besvären ogillades. Som skäl härför anfördes bl a, att de beslutade avgifterna — ”såvitt hade visats” — ej var högre än som erfordrades för att täcka stadens med verksamheten förenade kostnader. — Jfr *RÅ 1930 S 255*, *1934 S 134*, *307*, *338*, *1935 S 71*, *1936 S 176*, *1956 I 82*, *1959 I 187* m fl.

Här kan även pekas på två rättsfall, där allmän domstol haft att taga ställning till frågan om det kommunala taxebeslutets förenlighet med självkostnadsprincipen. I det första fallet, *NJA 1951 s 297*, prövade såväl RR som HovR om avgifterna i sådan grad översteg självkostnaderna, att anslutningsavgiften kunde anses innefatta en för kommunens allmänna ändamål upptagen beskattning. Svaret blev nekande. HD uttalade sig där-

emot ej i denna fråga. I det andra målet, *SvJT 1953 ref s 2*, vilket angick frågan om rättsförhållandet mellan kommunalt vattenledningsverk och ägare av hyreshus med avseende å vattenleverans till fastigheten samt om hyresvärds förpliktelse gentemot hyresgäster beträffande vattenförsörjning, gjorde fastighetsägaren gällande bl a, att stadens avgiftspolitik var lagstridig, eftersom avgifterna hade beräknats så, att vattenverksamheten skulle lämna vinst. Invändningen ogillades, då fastighetsägaren mot stadens bestridande ej lyckats visa ett överuttag av avgifter.

Utgångspunkten är sålunda, att ett uttag av avgifter utöver självkostnaden är olagligt. Den fråga som härnäst skall besvaras gäller *huruvida varje dylikt överskott är att anse som olagligt* eller om kommunerna i detta hänseende tillåtes handla inom vissa marginaler (nedan B).

B. Självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip

En självkostnadskalkyl torde med nödvändighet få bygga på ett flertal mer eller mindre svårbestämbara och inexakta komponenter, varför det ej alltid är möjligt att uppnå en fullständig korrespondens mellan kostnader och avgifter. Den allmänna *självkostnadsprincipen* har därför enligt rättspraxis erhållit karaktären av *målsättningsprincip*,⁴ vilket innebär att ett överuttag av avgifter godtages så länge avgifterna ej kan sägas till *väsentlig* eller *påtaglig* del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad. När det gäller kommunal affärsverksamhet kom denna uppfattning till direkt uttryck i bl a *RA 1941 S 36*, där frågan gällde lagligheten av att ett elverk lämnat visst överskott, och *RA 1943 S 87*, där klaganden påstod, att vattenavgifterna var för höga och därför innefattade en maskerad beskattning. I det senare fallet hade det enligt besvärsmyndigheterna ej framgått, att avgifterna i så hög grad översteg stadens självkostnader, att de till väsentlig del kunde anses innefatta en för stadens allmänna ändamål upptagen beskattning. Besvären lämnades följaktligen utan bifall. (Jfr ovan nämnda *RA 1910 ref 160.*) Uppfattningen befestes senare i *RA 1958 ref 7*. Här visade det sig i efterhand, att den beslutade taxehöjningen, vilken avsåg gasavgifter, kommit att medföra ett driftsöverskott om 6,9 milj kr. Huvudfrågan i målet var, om gasverket vid bestämmandet av avgifterna ägde

4 Lindquist s 87.

rätt att till grund för beräkningen av självkostnaden lägga bl a återanskaffningskostnaden för anläggningstillgångar — se ovan 6 §, B — samt kostnaden för framtida pensionering av hos verket anställd personal. Sedan denna fråga besvarats jakande uttalade RegR: "Enär vad i målet förekommit *icke* utvisar, att avgifterna *väsentligt överstiga* en på dylikt sätt beräknad *självkostnad* eller att klandrade beslutet eljest är olagligt . . ., lämnar RegR besvärerna utan bifall." (Kurs. här.)

RegR:s praxis är på denna punkt klar. Samma ställningstagande återkommer i t ex *RA 1974 A 1095* och *RA 1977 Ab 562*. I det förstnämnda målet framgick av utredningen, att fullmäktige i samband med fastställandet av kommunens inkomst- och utgiftsstat hade beräknat elverksrörelsens driftsöverskott till drygt en halv miljon kronor. Från kommunens sida uppgavs, att anläggningstillgångarna avskrevs med utgångspunkt från det bokförda värdet samt att med hänsyn härtill en betydande del av under tidigare år uppkomna överskott utgjorde en medelsreserv, vilken var avsedd att motverka en urholkning av anläggningskapitalets värde till följd av prisstegringar. Mot bakgrund härav och då det ej hade visats, att avgifterna väsentligt översteg kommunens självkostnader för elverksrörelsen, lämnade RegR besvärerna utan bifall. — Det andra målet avsåg besvär över beslut att antaga eltaxa. Här ansågs enligt LSt:s beslut — vari RegR ej gjorde ändring — klaganden ej ha visat att den nya taxan medförde inkomster som "i sådan mån överstiger kostnaderna för verkets drift att avgifterna för förbrukningen till väsentlig del kan anses innefatta en för kommunens allmänna ändamål upptagen beskattning".

I sammanhanget kan erinras om att motsvarighet numera saknas till det i 2 § HamntaxeK intagna förbudet mot att hamnrörelse lämnade vinst. *Hamnavgift* fick nämligen ej fastställas till högre belopp än att den årliga uppbörden jämte övriga intäkter av hamnrörelsen för år beräknades motsvara summan av kostnaderna för hamnens drift och underhåll, skälig ränta å anläggningskapitalet efter avdrag av verkställda avskrivningar samt skälig avskrivning av anläggningarna. Då för avgiftsuttag i hamnverksamhet ej längre skall tillämpas den strikta självkostnadsprincip, som kungörelsen gav uttryck för, utan i stället den allmänna självkostnadsprincipen, kan följden bli, att man i rättspraxis kommer att godtaga större överskott å hamnrörelse än som tidigare var lagligt enligt HamntaxeK. (Jfr nedan under D.)

Vad hittills sagts har avsett innebörden av den allmänna självkostnadsprincipen. Emellertid föreligger det inom kommunal industriell verksam-

het över huvud taget (el, gas, vatten—avlopp, renhållning) en hög avgiftsfinansieringsgrad,⁵ och avgifterna följer i regel kostnadsutvecklingen. Nämnade förhållande aktualiserar frågan om lagligheten av överskott i sådana fall, där kommunens rätt att uttaga avgift har stöd i författning och där det av *särskild bestämmelse* framgår, att avgifterna ej får överstiga verksamhetens kostnader. Innefattar ex.vis bestämmelserna i 24 § VAL och 16 § RenhL om att avgifterna ej får bestämmas högre än som erfordras för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen resp renhållningen likaså en allmän målsättning, så att ett överskott kan tolereras, eller bör dessa bestämmelser ges en *snävare innebörd*?

När det gäller frågan om lagligheten av överskott har det tidigare ibland gjorts gällande, att detta spörsmål delvis är att besvara annorlunda om överskottet uppkommer inom ramen för specialreglerad kommunal verksamhet än om det uppkommer vid kommunala affärsverk i egentlig bemärkelse. Så framhöll t ex Welinder i ett utlåtande i målet RÅ 1958 ref 7 bl a, att ett överskott vid kommunala el- och gasverk reellt innebär en skatt, men att detta överskott — rättsligt sett — ej utgör en skatt i samma mening som ett överskott vid ett renhållningsverk, vars tjänster kommunmedlemmarna är skyldiga att ianspråktaga. Welinder betonade i detta sammanhang särskilt, att lika stora överskott ej fick uttagas vid vattenledningsverk som vid gas- och elverk.

Det har tidigare i detta kapitel påvisats (se 4 §), att det inom svensk kommunalrätt existerar en självkostnadsprincip av innebörden att en avgiftsupptagande kommunal verksamhet ej får lämna vinst. Härav bör då rimligen följa, att *frågan om lagligheten av överskott bedömes på likartat sätt för samtliga avgiftsupptagande verksamheter*. Intager då rättspraxis samma ståndpunkt? Några rättsfall får bilda bakgrund till svaret.

I målet RÅ 1975 ref 109, vilket gällde renhållningsavgifter, uttalade RegR bl a: "I underlaget för en självkostnadsberäkning ingår ofta, beroende på hur den kommunala verksamheten utövas, ett stort antal komponenter. Många av dessa kan icke bestämmas på ett exakt sätt utan måste baseras på mer eller mindre osäkra bedömningar. Den beräknade *självkostnaden* får därför närmast *karaktär av riktvärde*." (Kurs. här)

I RÅ 1977 Ab 369 yrkades att taxebeslutet skulle upphävas bl a på den grunden, att avgifterna i sådan grad översteg kommunens självkostnader för va-anläggningen, att de i realiteten innebar en förtäckt beskattning.

Till grund för taxebeslutet hade legat ett utlåtande av kommunstyrelsen, enligt vilket de föreslagna avgifterna för verksamhetsåren 1975—1977 beräknades ge ett överskott av verksamheten på 16,3, 19,7 resp 6,5 milj kr. Klaganden gjorde tillika gällande, att kommunen tillämpade avskrivnings- och räntepprinciper som ej var korrekta och som väsentligt ökade överskottet från verksamheten.⁶ I LSt:s av RegR ej ändrade beslut uttalandes bl a följande: "Hänsyn måste tas till svårigheten att vid kalkylerna mera exakt beräkna det framtida ekonomiska utfallet på området i fråga vilket undergår en snabb teknisk utveckling och är präglad av stor osäkerhet beträffande kostnadsutveckling och kommande vattenförbrukning. De av kommunen i taxekalkylen tillämpade beräkningarna för kapitaltjänstkostnader beträffande avskrivningar får anses tillåtna mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till va-lagen och rättspraxis.⁷ Även om den redovisade beräkningsmetoden för ränta på kapital som huvudmannen tillskjutit kan anses vara ägnad att på sikt medföra att kapitaltjänstkostnaderna räknas till för högt belopp, är det *ej visat* att tillämpningen därav, om hänsyn tas till samtliga i taxekalkylen ingående faktorer, medför ett *avgiftsuttag som väsentligen överstiger självkostnaderna enligt den princip varom talas i va-lagen*." (Kurs. här.) LSt, som här sålunda hänvisade till självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip, lämnade besvären utan bifall. — Se även *NJA 1980 s 640 (II)*, där va-nämnden uttalade, att va-verksamhet inte får drivas så att den totalt sett lämnar *väsentlig* vinst.

För att fråga skall bli om ett brott mot VAL:s självkostnadsregel kräves följaktligen — på samma sätt som beträffande avgifter, vilkas storlek normeras av den allmänna självkostnadsprincipen — att avgiftsuttaget "*väsentligen*" överstiger kostnaderna. En annorlunda — till sin språkliga utformning mera begränsad — formulering möter i *RA 1980 Ab 32*, vilket rättsfall gällde besvär över beslut av fullmäktige att fastställa ny va-taxa. Klaganden, som ansåg VAL:s självkostnadsregel ha åsidosatts, besvärade sig förgäves. Vad i målet förekommit utvisade enligt LSt icke, "att de av fullmäktige beslutade avgifterna väsentligt överskrider vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för kommunens va-anläggningar". RegR fann det ej ha "förebegrats någon utredning på grund varav det kan antagas att kommunens inkomster genom avgifter från va-anläggningen

6 Se om rättsfallet i denna del ovan 6 §, B.

7 LSt hänvisade härvid särskilt till målet *RA 1958 I 34*.

kommer att överstiga en på rimligt sätt beräknad självkostnad för denna . . ." (Kurs. här.)

Även om självkostnadsprincipen endast uttrycker en allmän målsättning måste ändock utgångspunkten vara, att man vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet så långt det är möjligt skall försöka planera verksamheten med inriktning på att undvika överskott. För att man emellertid med rimlig säkerhet skall kunna påstå, att självkostnadsprincipen i visst fall åsidosatts, kräves enligt rättspraxis att överuttaget är påtagligt eller väsentligt. Att närmare fastställa innebörden av detta "väsentlighetsrekvisit", dvs att bestämma *storleken av tillåtna överskott*, får då också primärt ankomma på rättspraxis. Rättsfall, som direkt belyser denna fråga, tycks dock saknas. Kravet på att ett överskott — för att anses olagligt — skall vara påtagligt eller väsentligt torde dock innebära, att icke obetydliga överskott godtages. I rättsfallet *RA 1981 Ab 149*, där den aktuella elverksrörelsens årsomsättning uppgick till 100 milj kr, ansågs ett beräknat driftsöverskott om 5 milj kr ej väsentligt överstiga verksamhetens självkostnad (se vidare nedan C, 1). Ännu större var dock överskotten i ovannämnda *RA 1977 Ab 369* (16,3, 19,7 resp 6,5 milj kr).

Nedan under C skall något beröras frågan om hur avgiftsöverskott kan uppkomma. Då man i rättspraxis accepterar "icke-väsentliga" överskott, ges kommunerna härigenom viss handlingsfrihet när det gäller sättet för kostnadernas beräkning. Även om kostnaderna har beräknats till för högt belopp, kan besvären komma att ogillas med motiveringen, att överskottet icke är väsentligt (1). Överskott kan uppkomma också av den anledningen, att en för den avgiftsbelagda verksamheten irrelevant kostnad har upptagits i avgiftsunderlaget. Även i sådant fall kan besvären komma att ogillas med hänvisning till självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip (2).

C. Hur uppkommer överskott?

1. För högt beräknade kostnader

Olika omständigheter kan leda till att för höga avgifter tages ut. En orsak här till kan vara, att en i självkostnadsunderlaget upptagen kostnad har beräknats till för högt belopp. Kommunen kan ex.vis tänkas tillämpa en för hög internräntesats eller göra alltför stora avskrivningar, vilka då medför att dolda reserver tillskapas. Även om en något lägre räntesats synes böra förordas när internränteberäkningen sker utifrån bruksvärdet än när den sker med det bokförda värdet som grund (se ovan 6 §, B), torde dock mera sällan en för högt beräknad räntekostnad kunna ge upphov till ett sådant totalt avgiftsuttag, som med framgång kan angripas med stöd av självkostnadsprincipen (se *RÅ 1977 Ab 369*). Ett dolt vinstuttag kan även uppkomma till följd av att verket belastas med ränta på meravskrivningar, som inlevererats till den centrala finansförvaltningen och som härefter "utlånas" till verket för nyinvesteringar. En annan kostnadspost, vilken ej sällan upptages till betydande belopp, är en inom elverksamheten vanligen förekommande s k "*egen koncessionsavgift*".

Koncessionsavgift, vilken rättsligt sett är att anse som ett slags nyttjanderätts- eller intrångsersättning, anses kommunerna äga rätt att uttaga av enskild eldistributör för dennes rätt att för framdragning av ledningar etc begagna den kommunägda marken. Kommunen skall i skälighetsomfattning gottgöras för det intrång som distributörens verksamhet föranleder i form av t ex ökat gatuunderhåll⁸ (jfr nedan *NJA 1973 s 70* gällande teleledning-ar). Om kommunen i stället själv ombesörjer eldistributionen har den i rättspraxis tillerkänts rätt att belasta elverkets kostnadsunderlag med ett belopp motsvarande den koncessionsavgift som hade kunnat uttagas av enskild eldistributör; se nedan *RÅ 1974 A 178*, *1979 Ab 509* och *1981 Ab 149*. Bestämmas härvid den egna koncessionsavgiften så, att den överstiger nyttjanderättens (intrångets) värde, kommer kommunen i realiteten att tillföras en extra inkomst.

Även i fall, där enskild eldistributör har att till kommunen utge en dylik för högt beräknad koncessionsavgift, kommer det överskjutande beloppet att via taxehöjningar övervältras på elkonsumenterna.⁹ En annan sak är,

8 Se Lindquist s 87 f.

9 Jfr SOU 1968:39 s 70 och SOU 1966:39 s 133.

att storleken av avgiften kan variera beroende på, förutom givetvis omfattningen av intrånget, efter vilken eller vilka grunder den beräknas. En i rättspraxis ännu obesvarad fråga är, om avgiftens storlek kan tillåtas variera så att en kommun, inom vilken ex.vis råder stor efterfrågan och höga priser på mark, äger värdera intrånget till högre belopp än en annan kommun. Med hänsyn till bl a att avgiften primärt är avsedd att kompensera kommunen för dess kostnader för fördyrat gatuunderhåll m m (jfr nedan), torde frågan böra besvaras nekande, i vart fall när det gäller ledningar vilka framdrages under jord. Sådana ledningar behöver ej i nämnvärd utsträckning påverka markens utnyttjande i övrigt.

Då det från kommunens sida alltid kan hävdas, att avgiften motsvarar en skälig intrångsersättning, får det i första hand ankomma på rättspraxis att avgöra vad som är att anse som en rimlig avgiftsnivå. Denna fråga har — vad gäller teleledningarna — belysts i *NJA 1973 s 70*. En väsentlig konklusion av detta rättsfall är, att kommuns rätt att bestämma storleken av avgiften är underkastad vissa restriktioner. Nämnas kan att medan staden yrkade 4,50 kr per kvm och år så vitsordade televerket såsom skäligt belopp 20 öre. Vid fastställandet av ersättningen borde, menade HD, avsevärd betydelse tillmätas det förhållandet, att teleledningarna tjänade ett allmänt ändamål vars tillgodoseende för kommunen själv utgjorde ett viktigt intresse. Stort avseende fästes även vid den omständigheten, att televerkets nyttjanderätt var begränsad till följd av särskilda av kommunen för upplåtelsen stipulerade villkor. Då emellertid nyttjanderättsupplåtelsen åsamkade kommunen såsom ansvarig för gatuhållningen ”visst besvär och arbete”, ansåg HD 50 öre per kvm och år utgöra en skälig ersättning.

RegR har i flera fall haft att taga ställning till koncessionsavgifter, vilka påförts elverksrörelsen. I *RA 1974 A 178* motiverade RegR sin dom på följande sätt: ”Vad i målet förekommit ger icke säker grund för antagande att ifrågavarande till 300.000 kr upptagna intäktspost icke skulle svara mot eller i vart fall skulle väsentligt överstiga vad kommunen för tillgodoseendet av ett i och för sig godtagbart syfte kunnat betinga sig såsom ersättning i förevarande hänseende, om avtal förelegat med ett icke-kommunalt el-distributionsföretag. Ej heller lämnar omständigheterna stöd för att anse, att kommunen — vare sig med hänsyn till 51 § KL eller på annan grund — varit förhindrad att i utgifts- och inkomststaten för kommunens elverk upptaga skälig kostnad av nu ifrågavarande slag.”

I *RA 1979 Ab 509* hade i kommunens driftsbudget för år 1978 och i flerårsplanen 1978—1982 som inkomst upptagits en koncessionsavgift om

880.000 kr. Klaganden hävdade, att beloppet utgjorde en förtäckt skatteinkomst för kommunen. I LSt:s beslut — i vilket RegR:s majoritet ej gjorde ändring — uttalades det bl a, att kommunen varit oförhindrad att i utgifts- och inkomststaten för elverket upptaga ett skäligt belopp som koncessionsavgift. På grund härav och då utredningen i målet ej gav vid handen, att det uttagna beloppet varit för högt i förhållande till vad som kunde anses utgöra en godtagbar ersättning för rätten att ha ledningar i kommunens mark eller eljest oskäligt, lämnades besvären utan bifall. RegR:t Mueller var dock av skiljaktig mening och ansåg det av utredningen i målet ej kunna utläsas, att koncessionsavgiften motiverats av någon kostnad eller utgift för kommunen som orsakats av det kommunala elverkets drift. Då kommunen härigenom erhöll en vinst på eldistributionen med ett belopp motsvarande avgiftens storlek, hade fullmäktige enligt Mueller överskridit sin befogenhet.

En ännu högre koncessionsavgift var aktuell i *RA 1981 Ab 149*. Av underlaget för ett beslut om ny eltaxa framgick att elverksrörelsen beräknades ge ett nettoöverskott före fondering om nästan 30 milj kr. Av de redovisade vinstmedlen skulle 16,7 milj kr avsättas till fond för produktions- och distributionsanläggningar och återstoden — 13,3 milj kr — inlevereras till kommunen. Fullmäktiges två månader senare antagna budget visade, att elverkets intäkter och kostnader beräknats till 100 resp 95 milj kr och att verket hade belastats med en ränteersättning — innefattande bl a avskrivningar å kommunens anläggningstillgångar — och en koncessionsavgift, vilken uppgick till 1,5 milj kr. Koncessionsavgiften innefattade enligt klaganden en förtäckt beskattning, och den påstods vara väsentligt högre än den ersättning som televerket erlade för mycket längre ledningar. LSt berörde ej de olika kostnadsposterna utan nöjde sig med att konstatera, att avgiftsöverskottet å 5 milj kr icke var ett väsentligt sådant. Till följd härav ogillade styrelsen besvären. RegR fann det i målet ej visat, att de av kommunen angivna grunderna för beräkningen av ränteersättningen och uttagandet av koncessionsavgiften varit felaktiga eller oskäliga. Vid sådant förhållande och då det beräknade driftsöverskottet ej väsentligt översteg självkostnaden, lämnade domstolen besvären utan bifall.

I fall som de nyss nämnda, där en avgiftsupptagande verksamhet påföres egen koncessionsavgift och där sålunda motsvarande belopp upptages såsom intäkt för kommunen, synes man för att godkänna förfarandet böra kräva, att det från kommunens sida verkligen visas, att avgiften svarar mot en kostnad, som föranletts av elverksdriften. (Skäl talar alltså för att

instämma i den uppfattning som framfördes av dissidenten i RÅ 1979 Ab 509.) I annat fall blir avgiften — särskilt i situationer, där självkostnadsbaserade elavgifter skall uttagas — att jämställa med en specialskatt, som av kommunen kan brukas för ospecificerade ändamål och som ofelbart kommer att drabba endast en viss grupp av kommunmedlemmar, nämligen elkonsumenterna. Att RegR i RÅ 1981 Ab 149 godtog ett avgiftsoverskott om 5 milj kr — då elverkets årsomsättning uppgick till 100 milj kr — är knappast anmärkningsvärt med tanke på självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip. Däremot bör det kunna ifrågasättas om det intrång m m i kommunens mark, som elledningarna medförde, verkligen var av sådan storleksordning, att en koncessionsavgift om 1,5 milj kr var motiverad.¹⁰ Om besvärsmyndigheterna ej kräver, att skäligheten av påförd koncessionsavgift skall styrkas genom kostnadsredovisning, kommer avgiften att bli ett medel för kommunerna att skaffa sig dolda skatteinkomster.

Som framgått uppställs i rättspraxis ej något krav på att avgiftsintäkterna exakt skall motsvara kostnaderna. En konsekvens härav blir, att det i allmänhet torde accepteras, att kostnaderna uppräknas med hjälp av *index*, även om detta index ej helt återspeglar kostnadsförändringar i den avgiftsbelagda verksamheten. Det är också ett i praktiken icke ovanligt förfarande att taxan förses med en klausul om att avgifterna skall höjas eller uppräknas i takt med förändringar i penningvärdet. En koppling till konsumentprisindex har rekommenderats beträffande t ex platsupplåtelseavgifter (enligt LKAvg)¹¹ och va-brukningsavgifter. Avgifter av det senare slaget bör enligt VAV dock höjas endast med två tredjedelar av indexförändringen, detta p g a att konsumentprisindex ej särskilt väl följer föränd-

10 Omnämnas må ett uttalande av den sk eldistributionsutredningen angående storleken av den koncessionsavgift som kommun betingar sig av enskild eldistributör för dennes rätt att i kommunägd mark framdraga ledningar. Utredningen anförde (SOU 1968:39 s 73 f): "Endast om avgiften motsvarar det intrång i gatumark m m som koncessionshavaren föranleder, kan den godtas. I annat fall kommer elkonsumenterna att på ett eller annat sätt belastas med en kostnad som ur deras synvinkel är ovidkommande, en ordning som utredningen finner olämplig. Det är uppenbart att koncessionsavgiften i åtskilliga fall är större än den borde vara. Oroande från de synpunkter varom här är fråga är att avgifterna visar en benägenhet att öka liksom antalet distributörer som erlägger avgift."

11 Kommunförbundets cirk 26/1972 s 12.

ringar i va-verkets kostnader.¹² I fråga om en avgiftstyp, nämligen renhållningsavgifter, har rättspraxis intagit ståndpunkten, att avgiftsunderlaget kan göras avhängigt förändringar i konsumentprisindex. Att en indexreglering av renhållningstaxa ej är oförenligt med renhållningslagstiftningens självkostnadsregel klargjordes i rättsfallet *RA 1975 ref 109*:

Renhållningen skulle här utföras av ett kommunägt aktiebolag, vilket hade att tillgodogöra sig avgifterna för egen räkning. Som avgiftsunderlag betraktades bolagets självkostnader jämte kommunens egna kostnader för förräntning av i bolaget nedlagt kapital. Avgifterna hade för skilda renhållningstjänster bestämts med exakt angivna belopp, och taxebeslutet innehöll vidare medgivande för renhållningsföretaget att under vissa förutsättningar ändra avgifterna i förhållande till inträffade förändringar i SCB:s konsumentprisindex. Klaganden påstod, att indexreglering av avgifterna stred mot självkostnadsprincipen, då nämnda index ej återspeglade den verkliga kostnadsutvecklingen inom renhållningsverksamheten. Enligt LSt, som lämnade besvären utan bifall, kunde "indexregleringen som sådan ej anses strida mot självkostnadsprincipen, eftersom kommunen — i enlighet med samma princip — är skyldig att vidta erforderlig jämkning av taxan om erfarenheten av indexregelns tillämpning visar att avgifterna bestämts för högt". Ej heller RegR delade klagandens uppfattning. Domstolen uttalade: "Förändringar i nämnda *konsumentprisindex* innebär visserligen *icke ett exakt uttryck för kostnadsförändringar* inom renhållningsbolaget men utgör dock en god värdemätare på kostnadsförändringarna i stort i samhället. Det kan därför antagas att förändringar i nämnda index *motsvaras tämligen väl* av en liknande förändring av kostnadslaget hos renhållningsbolaget."¹³ (Kurs. här.)

Trots att rättsfallet gällt en speciell typ av avgift och därför ej kan läggas till grund för ett antagande, att en indexreglering är tillåten beträffande samtliga kommunala avgifter, torde i flertalet fall ett sådant förfaringsätt komma att accepteras.¹⁴ Även om det ingalunda alltid förhåller sig så, att konsumentprisindex verkligen återspeglar kostnadsförändringar i en avgiftsbelagd verksamhet, har RegR ej krävt total korrespondens mellan förändringar i index och förändringar i kostnader. Konsekvensen härav kan

12 Se VAV:s normalförslag till va-taxor, VAV P19/1971 och SOU 1982:35 s 30.

13 Rättsfallet har tidigare behandlats ur annan aspekt; se kap IV, 3 §, A.

14 Jfr *RA 1981 Ab 165, 166* och *1982 Ab 162* rörande indexreglering av va-avgifter.

bli, att eventuellt uppkomna vinster kommer att rymmas inom vad som kan sägas vara "lagliga" överskott. Man skulle också kunna uttrycka saken så, att en indexreglering, som medför smärre avvikelser från det verkliga kostnadsläget, kan tolereras, därför att självkostnadsprincipen av RegR anses vara en målsättningsprincip.

Till sist kan nämnas att byggprisutredningen uppdrog åt SPK att utreda taxeutvecklingen beträffande va-, fjärrvärme- och elavgifter.¹⁵ På grundval av nämndens utredningsresultat gör utredningen den bedömningen, att anledning finnes att uppmärksamta följa den fortsatta prisutvecklingen i fråga om såväl anläggnings- som bruksavgifter. Byggprisutredningen förordar — då behovet av prisövervakning ökar i takt med att full kostnadstäckning genom avgifter uppnås — att SPK fortsättningsvis skall övervaka avgiftsutvecklingen inom de berörda områdena.¹⁶

2. "Främmande" kostnader

Självkostnaden kan också komma att överskridas på grund av att det i avgiftsunderlaget upptages en kostnad, som saknar direkt samband med verksamheten i fråga — en s k "främmande" kostnad (jfr ovannämnda *RA* 1926 S 60). Ett sådant som det vill synas tvivelaktigt förfarande har i vissa fall godtagits i rättspraxis. Först kan pekas på *RA* 1960 I 153, där fullmäktige på så sätt hade beslutat om kostnadsfördelning av anläggningskostnader, att 3/4 härav påfördes vattenverket och 1/4 avloppsverket. Enligt företagen kostnadsberäkning belöpte 48.300 kr på vattenledningen och 32.400 kr på avloppsledningen. Klaganden menade, att staden genom den beslutade fördelningen på fastighetsägarna via vattenverket övervältade 12.225 kr, vilket innebar en förtäckt beskattning. LSt yttrade: "Väl finner länsstyrelsen att stadsfullmäktiges beslut att påföra vattenverket 3/4 av ifrågavarande anläggningskostnader till viss del kan anses innefatta en för stadens allmänna ändamål upptagen beskattning. Då emellertid beslutet i förevarande fall saknar väsentlig betydelse för vattenavgifternas bestämmande, lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall." RegR lämnade de fullföljda besvären utan bifall.

15 Undersökningen redovisas i SOU 1982:35 s 11 ff.

16 SOU 1982:34 s 85.

Frågeställningen tangeras också i rättsfallet *RA 1958 I 38*, där ett elverk påförts ett belopp om 152.000 kr avseende kostnader för stadens gatubelysning. Enligt klagandens mening borde utgiften täckas med kommunalskatt och sålunda ej drabba endast elkonsumenterna. Besvären ogillades dock utan närmare motivering.

I ett annat rättsfall, *RA 1979 Ab 509*, hade ett elverks budget belastats med — förutom egen koncessionsavgift, se ovan under 1 — en kostnads-post benämnd "Bidrag till enskilda landsvägsbelysningar". Enligt klaganden drabbade kostnaden enbart elkonsumenterna inom kommunens centralort och utgjorde därför en förtäckt skatteinkomst för kommunen. Det vitsordades från kommunens sida, att posten upptagits som en kostnad i elverkets budget och därmed fått tjäna som underlag vid bestämmandet av elavgifterna, och att kostnaden kom att drabba konsumenterna inom centralorten. Kommunen hänvisade dock till självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip och framhöll att, då bruttokostnaden för elverksamheten budgeterats till 19,2 milj kr, kostnaden för landsvägsbelysningen, vilken hade beräknats till 45.000 kr, varit utan betydelse när självkostnaden för avgifterna fastställdes. Kommunens ståndpunkt godtogs av både LSt och RegR:s pluralitet. RegR:t Mueller var av motsatt uppfattning och ansåg det ej vara förenligt med fullmäktiges befogenheter att belasta elverket med kostnader för landsvägsbelysning när dessa — såsom här var fallet — påverkade verkets eltaxor. Enligt Mueller hade fullmäktige överskridit sin befogenhet.

Även om avgifterna sålunda av praktiska skäl måste bestämmas i viss mån schablonmässigt, framstår det dock som egendomligt, att en budgeterad post benämnd "Bidrag" etc skulle kunna godtagas som en kostnad belastande ett elverks avgiftsunderlag. Några praktiska, redovisningstekniska eller andra skäl kan näppeligen åberopas till stöd för att vid självkostnadsberäkningen beakta i sammanhanget ovidkommande kostnader. Ett sådant förfaringssätt skulle — när det t ex gäller va- och renhållningsavgifter — strida mot föreskrifterna i 24 § VAL och 16 § RenhL, vilka talar om "nödvändiga" kostnader (se ovan under 6 §, C, 2—3). Till grund för avgiftsberäkningen bör givetvis ligga enbart sådana kostnader som är direkt hänförliga till verksamheten i fråga. I självkostnadsprincipens karaktär av allmän målsättning synes därför ligga en fara för att gränsen mellan vad som är tillåtet respektive otillåtet alltmer kan komma att suddas ut. Farhågan förstärkes av det faktum, att det föreligger en tendens till ökad avgiftsfinansiering av kommunala prestationer (se kap II, 3 §). I rätts-

praxis har visserligen ej slagits fast hur stora överskott som får uttagas, men betydande sådana har godtagits (se t ex RÅ 1977 Ab 369). Det är därför ingalunda otänkbart att dylika för en verksamhet främmande kostnader medtages i kostnadsunderlaget och därmed tillåtes påverka avgifternas storlek. Vid sådant förhållande kan avgifterna komma att överstiga självkostnaden, men så länge överskottet av verksamheten håller sig inom ramen för vad som är ett godtagbart överskott skulle förfarandet ändå vara kommunalrättsligt lagligt. Genom att då — såsom i ovannämnda mål — hänvisa till självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip skulle kommunen kunna freda sig mot en invändning om att en för verksamheten ovidkommande kostnad medtagits i avgiftsunderlaget. En sådan ordning bör ej kunna accepteras. Skäl talar m a o för att instämma i den uppfattning som framfördes av dissidenten i RegR.

Nu tycks det också som om RegR:t Mueller vunnit visst gehör för sin ståndpunkt, ty i ett senare rättsfall, RÅ 1982 Ab 370, har RegR (pluraliteten) icke godtagit ett förfarande, varigenom i avgiftsunderlaget upptagits kostnader, vilka ej kunnat hänföras till den avgiftsbelagda rörelsen. Kommunfullmäktige hade här beslutat höja eltaxan med 5,5 öre/kWh, varav 1 öre utgjordes av en i kommunens femårsbudget beslutad höjning för avsättning till en fond för bl a inlösen av andra eldistributörer. LSt fann det i målet ej visat, att taxan höjts så mycket att avgifterna skulle komma att väsentligt överstiga kommunens självkostnader för driften av elverket. RegR var däremot av annan mening och yttrade: ”Av underlaget för det av kommunfullmäktige . . . meddelade beslutet om ny eltaxa framgår att vid uttag av en avgift om 4,5 öre per kilowattimme kommunens inkomster genom avgifter väl balanserar kommunens självkostnader för elverksrörelsen. Genom den ytterligare höjningen om 1 öre per kilowattimme tillföres kommunen intäkter som är avsedda att täcka bl a framtida kostnader för förvärv av andra eldistributionsrörelser. *Denna kostnad kan icke hänföras till elverksrörelsen och kan därför ej heller ligga till grund för uttag av avgift från elverkets abonnenter.*” (Kurs. här.) Enligt RegR hade fullmäktige genom beslutet överskridit sin befogenhet. RegR:t Wahlgren var dock skiljaktig och fann — liksom LSt — det i målet ej visat, att eltaxan höjts så mycket att avgiften skulle väsentligt överstiga kommunens självkostnader för driften av elverket.

Det förhöll sig alltså så, att ett avgiftsuttag om 4,5 öre/kWh väl balanserade kommunens självkostnader för elverksrörelsen. Man torde därför våga hävda, att principen om ”förbud” mot främmande kostnader får ak-

tualitet främst i fall, där kommunen tillämpar principen om full kostnads-
täckning genom avgifter. Man skulle också kunna uttrycka saken så, att
även om avgiftsöverskottet icke är väsentligt, är det ändock olagligt, om
det uppkommit till följd av att främmande kostnader medtagits i avgifts-
underlaget. (LSt och dissidenten i RegR tycks däremot ha varit av annan
mening.) En jämförelse kan härvid göras med rättsfallet *RA 1982 Ab 318*
avseende besvär över beslut om båttaxa. LSt uttalade i målet, att vad kla-
gandena anfört ej visar, "att fullmäktige genom den beslutade avgifts-
taxan kommer att uppbära vederlag som väsentligt överstiger kommunens
kostnader för verksamheten eller att nyttjarna av anläggningen genom av-
gifterna kommer att *delta i andra kommunala kostnader än de som föran-
leds av den berörda verksamheten*". (Kurs. här.) LSt ogillade besvären, och
RegR lämnade de fullföljda besvären utan bifall. Det är ingalunda otänk-
bart, att besvären hade bifallits, om klagandena lyckats visa, att avgiften
bestämts med hänsyn till irrelevanta kostnader.

Är läget däremot sådant, att kommunen icke uttager avgifter som mot-
svarar självkostnaden, torde utsikten till framgång besvärsvägen vara li-
ten, om man till stöd för besvären anför, att avgifternas storlek påverkats
av främmande kostnader. Situationen var aktuell i *RA 1982 Ab 147*, där
klaganden gjorde gällande, att delar av den höjda barnomsorgsavgiften
var avsedd att täcka kostnader för skolluncher i gymnasieskolan. Mot full-
mäktiges påstående, att självkostnadsprincipen ej åsidosatts, ansågs kla-
ganden ej ha visat, att avgiften översteg vad som motsvarade platsens an-
del i kommunens kostnad för barnomsorgsverksamheten (se dåvarande
11 § BoL). LSt, som lämnade besvären utan bifall, yttrade: "*Så länge taxe-
höjningen inte medför att avgiften . . . överskrider kommunens självkost-
nad, är beslutet inte olagligt.*" (Kurs. här.) RegR: ej ändring.

Så snart en främmande kostnad befinnes influera på avgiftsbestämning-
en — detta får regelmässigt antagas i och med att den upptagits i avgiftsun-
derlaget — bör dock enligt min mening beslutet upphävas, och detta oav-
sett om verksamheten lämnar överskott eller ej. Fråga kan t ex vara om en
kostnad, som antingen skall påföras annan avgiftsupptagande verksamhet
eller rentav bestridas skattevägen. I sistnämnt hänseende är det av intresse
att notera, att en kommunal prestation kan vara av sådan karaktär, att den
skall bekostas av samtliga skattskyldiga (se kap V), varför en avgift härför
av viss grupp av kommunmedlemmar skulle innebära en olaga beskatt-
ning. I sådant fall skulle kommunens beslut att uttaga avgiften upphävas
efter besvär. Mot bakgrund härav förefaller det egendomligt om man skul-

le acceptera ett förfarande, varigenom kostnaden i stället upptages i avgiftsunderlaget för viss verksamhet och härvid tillåtes påverka avgifternas storlek. I båda fallen övervältras ju kostnaden för prestationen på en viss kategori av kommuninnevånare.

D. Överskottsmedlens användning

En som det vill synas ännu i rättspraxis obesvarad fråga gäller, huruvida ett avgiftsoverskott i första hand skall komma avgiftskollektivet till godo, eller om det är tillåtet att överskottet, vilket i praktiken mestadels torde ske, inlevereras till den centrala finansförvaltningen (jfr *RÅ 1941 S 36*).¹⁷ Tidigare kunde i fråga om en avgiftstyp, nämligen hamnavgifter, ett entydigt svar ges på denna fråga. Hamnförvaltningen var ur kommunalrättslig synpunkt en autonom förvaltningsgren, vars eventuella vinstmedel ej fick sammanblandas med kommunens övriga medel.¹⁸ Visserligen ägde sjöfartsverket fastställa avgifterna till sådana belopp, att den årliga hamnavgiftsuppbörden beräknades överstiga kostnaderna med högst tolv procent (jfr ovan under B), men vad härigenom erhöles fick ej utan verkets medgivande ianspråktagas för annat ändamål än att täcka förlust i hamnrörelsen. I övrigt fick eventuellt uppkomna vinstmedel brukas endast för att bestrida utgifter för hamnens direkta behov (3 § HamntaxeK).

För att verkligen kunna garantera en ordning, varigenom uppkomna överskottsmedel reserveras för avgiftskollektivet, torde varje avgiftsupptagande verk böra tillämpa ett *slutet redovisningssystem* liknande det som tidigare gällde för hamnrörelsen. I praktiken är dock förhållandena annorlunda; flertalet kommuner använder — i enlighet med kommunförbundets rekommendation¹⁹ — s k *öppen* redovisning innebärande att avskrivningsmedel, internräntor och vinstmedel tillföres den centrala finansförvaltningen.²⁰

17 Jfr Welinder i *RÅ 1958* ref 7 (s 15).

18 Se härtill t ex Jungén i *SST 1959* s 454.

19 Avskrivning och internränta s 91.

20 Se *SOU 1982:35* s 33. — I sammanhanget må omnämnas en riksdagsmotion — 1977/78:655 — om införande av s k slutet redovisningssystem för kommunala affärsverk (liknande det som tillämpas i fråga om aktiebolag). Det förhållandet, att kommunerna i ej ringa utsträckning använder sig av öppen redovisning, försvårade enligt motionärerna möjligheten att objektivt kunna fastställa verkens resultat. Till följd härav kunde uppstå en "oavsedd och delvis dold" kommunal beskattning av konsumenterna. Motionen avlogs.

Att man i rättspraxis godtager att en avgiftsupptagande verksamhet lämnar vissa överskott har sin främsta förklaring i de praktiska svårigheterna att åstadkomma en exakt självkostnadskalkyl. Det förhållandet, att självkostnadsprincipen alltså uppfattas som en målsättningsprincip utan någon juridisk exakthet och att till följd härav överskott stundom accepteras, bör dock ej få medföra, att kommun tillerkännes frihet att avgöra för vilket eller vilka ändamål överskottsmedlen skall användas. Man kan nämligen hävda, att fråga blir om en olaga särbeskattning, när överskottet tillhandahålles den centrala finansförvaltningen och härefter utnyttjas för att finansiera kommunala utgifter, vilka ej föranletts av den avgiftsbelagda verksamheten. I sammanhanget kan pekas på ett uppseendeväckande fall, där ett va-verk hade redovisat ett avgiftsöverskott om 1,5 milj. kr. Gatukontorets senare yrkande om att för visst år få utnyttja överskottsmedlen, eftersom vattenavgiften då behövde höjas med blott 15 öre per kbm, avslogs av kommunen, som i stället beslöt att använda medlen för annat ändamål och att höja vattenavgiften med 30 öre per kbm.²¹

Resultatet blir detsamma om överskottsmedlen vid en senare investering i verksamheten betraktas som upplånade från kommunen. En liknande "dubbelbetalning" kan uppkomma, om t. ex. uttagna va-anslutningsavgifter inlevereras till kommunens centrala kassa utan att komma va-abonnenterna till godo. Om va-verket — när motsvarande belopp sedermera anvisas för investeringar — påföres ränta och återbetalningsskyldighet genom amortering eller avskrivning av anvisat belopp, uppkommer merkostnader vilka måste täckas genom uttag av höjda brukningsavgifter. Härigenom kommer va-kollektivet att få betala anslutningsavgiften två gånger.²²

Den olaga särbeskattningen kan dock undvikas, om man som krav uppställer, att överskottet helt skall reserveras för den ifrågavarande verksamheten. Det synes rimligt att den avgiftsskyldige i efterhand kompenseras för en avgift, som av en eller annan anledning gått utöver kommunens faktiska kostnader för prestationen. Om man, något förenklat, tänker sig att överskottet balanseras, kan avgifterna för kommande period — beroende på storleken av överskottet — komma att bli oförändrade eller rentav lägre än de avgifter vilka föranledde överskottet. Även om härvid nya brukare kan komma att i viss mån gynnas på bekostnad av äldre sådana, är det i vart fall avgiftskollektivet som drager nytta av överskottet. För att så långt

21 Se Petrelius i Stadsbyggnad 1979 häfte 8 s 133.

22 Jfr prop 1970:118 s 103.

som möjligt uppnå korrespondens mellan avgifter och kostnader bör därför förordas, att ett avgiftsöverskott alltid tillgodoföres den verksamhet, inom vilken överskottet uppkommit,²³ att överskottsmedlen — om dessa inlevereras till kommunens centrala förvaltning — hålles isär från andra medel och att verksamheten tillgodoräknas någon form av internränta under den tid medlen är fonderade hos kommunen.²⁴

E. Sammanfattning

Undersökningen rörande frågan om lagligheten av avgiftsöverskott kan i korthet sammanfattas sålunda:

Utgångspunkten är, att kommunen har åstadkommit en skollaga särbeskattning, om avgiftsintäkterna överstiger kostnaderna för verksamheten. Med tanke på de svårigheter som är förknippade med en exakt självkostnadsberäkning har man dock i rättspraxis sett sig nödsakad att ge självkostnadsprincipen etiketten målsättningsprincip. Den närmare innebörden härav är, att besvärsmyndigheterna godtager överuttag av såväl offentligrättsliga som privaträttsliga avgifter, såvida icke överskottet är "väsentligt" eller "påtagligt". Även om kommun i visst fall skulle tillämpa en för hög internräntesats, göra alltför stora avskrivningar och därigenom skapa dolda reserver eller bestämma en för hög egen koncessionsavgift, lär dylika omständigheter oftast vara av marginell betydelse vid självkostnadsberäkningen. Ett på grund härav eventuellt uppkommet överskott torde därför komma att rymmas inom vad som kan sägas vara ett "lagligt" överskott. Sammantagna kan dock dessa faktorer — givetvis jämte andra — ge upphov till betydande överskott. Rättspraxis har däremot ej tagit ställning till frågan, hur stora överskotten får vara, men betydande sådana har godtagits.

Självkostnaden kan även komma att överskridas till följd av att man till

23 Jfr beträffande parkeringsavgifter prop 1957:157 s 62.

24 Jfr SOU 1967:65 s 68 f. Va-utredningen ansåg för det första, att va-verket borde gottskrivas ränta på för investering avsedda överskottsmedel, som verket levererat in till kommunens centrala kassa. För det andra borde kommunen få debitera ränta på medel som anvisats åt va-verket för investeringsändamål. Detta skulle dock gälla endast då medlen härrörde från upplåning eller från kommunal uppbörd av annat än avgifter från va-verkets brukare.

grund för avgiftsbestämningen lägger kostnader, vilka saknar direkt samband med den avgiftsbelagda verksamheten. Det förekommer nämligen i praktiken, att kommunerna belastar avgiftsunderlaget med s k "främmande" kostnader. Ett sådant förfaringssätt, som ej bör kunna försvaras med en hänvisning till självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsprincip, har i vissa fall godtagits i rättspraxis (t ex RÅ 1979 Ab 509). Men i ett senare rättsfall (RÅ 1982 Ab 370), där de "främmande" kostnaderna medförde ett avgiftsöverskott, intog RegR den ståndpunkten, att kostnader, som ej kunde hänföras till elverksrörelsen, ej heller kunde ligga till grund för uttag av avgift från elverkets abonnenter. Enligt min mening bör det dock kunna diskuteras om inte ett beslut om taxehöjning, som dikterats av hänsyn till ovidkommande kostnader, bör upphävas även för det fall att verksamheten icke lämnar överskott. I annat fall kan nämligen avgiftskollektivet komma att belastas med kostnader för sådana åtgärder som rätteligen skall bestridas av samtliga skattskyldiga genom allmän repartition.

Utgångspunkten är alltså, att de avgiftsskyldiga har ett berättigat anspråk på att icke behöva betala mer i form av avgifter än vad prestationen kostar kommunen. Om man — med bortseende från företeelsen "främmande" kostnader — ändock böjer sig för det förhållandet, att praktiska och andra svårigheter i det närmaste omöjliggör en fullständig korrespondens mellan avgifter och kostnader, och således accepterar, att en avgiftsbelagd verksamhet vid enstaka tillfällen lämnar vinst, bör i vart fall krävas garantier för att överskottet verkligen kommer avgiftskollektivet till nytta. Härigenom undvikes ju den egentliga särbeskattningen. I praktiken är dock förhållandena ej sällan annorlunda, men för framtiden bör en sådan ordning rekommenderas.

Kapitel VIII

Avgiftsuttagets fördelning:

Likställighetsprincipen

1 §. Inledning

Kommunernas handlingsfrihet vid utövningen av avgiftsmakten begränsas — förutom av den tidigare behandlade självkostnadsprincipen (kap VII) — av ytterligare en kommunalrättslig princip, den s k *likställighetsprincipen*, vilken skall bli föremål för undersökning i förevarande kapitel. Denna princip har i rättspraxis fått sin utformning vid tillämpningen av besvärsgunden ”orättvis grund”, och den är normerande för hur avgiftsuttaget skall fördelas mellan nyttjarna.

Framställningen inleds med ett avsnitt rörande den allmänna likställighetsprincipens innebörd och tillämpningsområde (2 §). I det andra avsnittet (3 §) skall redovisas några författningsregler, vilka lagfäster kravet på likställighet vid avgiftsfördelningen; då det alltså vid sidan av den allmänna likställighetsprincipen även finnes särskilda författningsbestämmelser om likställighet, kommer i direkt anslutning härtil den frågan att uppmärksammas, huruvida det existerar en eller flera likställighetsprinciper. Det är också av intresse att söka fastställa likställighetsprincipens karaktär; är den en strikt juridisk princip, vilken kräver total rättvisa vid avgiftsfördelningen, eller förhåller det sig i stället så, att man i rättspraxis godtar viss olikställighet i avgiftshänseende utan att principen för den skall anses kränkt (4 §). Ett annat spørsmål, som likaså skall uppmärksammas, gäller, huruvida ett avsteg från likställighetsprincipen kräver stöd i lag (5 §). Det skall härvid undersökas, om man i rättspraxis anser likställighetsprincipen vara lagfäst i och med förekomsten av besvärsgunden ”orättvis grund”, och om det de lege lata föreligger stöd i lag för kommunernas rätt att uttaga inkomstrelaterade avgifter för sociala tjänster. Det sista avsnittet (6 §), vilket utgör den större delen av kapitlet, gäller frågan, under vilken eller vilka förutsättningar som kommunerna kan uttaga olikformiga eller differentierade avgifter.

2 §. Den allmänna likställighetsprincipen

A. Principens innebörd

Den närmare *innebörden* av likställighetsprincipen, vilken är tillämplig då kommun agerar inom ramen för sin kompetens,¹ är, att kommunens medlemmar skall vara likställda gentemot kommunen beträffande såväl rättigheter som skyldigheter. En kommunmedlem får alltså ej gynnas eller missgynnas i förhållande till en annan.² Det har nyligen föreslagits, att denna kommunalrättsliga grundsats skall lagfästas. Kommunalbesvärskommittén förordar i sitt betänkande,³ att i KL 1:6 3 st skall upptagas ett stadgande om att "fullmäktige, styrelsen och andra nämnder och partssammansatta organ skall tillse att kommunens medlemmar behandlas lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra". Avsikten har endast varit att kodifiera gällande rätt; den frihet i rättsbildningen som av tradition tillerkänts besvärsmyndigheterna — då framför allt RegR — har man ej velat inskränka genom en alltför detaljerad rättsregel.⁴ Den främsta källan för upplysning om likställighetsprincipens innebörd och tillämpning blir därför — liksom hittills — RegR:s praxis i kommunalbesvärmål.

Det primärt avgörande är enligt rättspraxis, att *kommunmedlemmar i samma situation skall behandlas lika*. Ett rättsfall, som belyser det nyss sagda, är *RA 1978 Ab 135*, där kommunen hade avstyrkt en ansökan om

- 1 Enligt Strömberg (Kommunalrätt s 45) är likställighetsprincipen en begränsningsprincip "inom ramen för den kommunala kompetensen". Lika Lavin i FT 1975 s 282. Jfr ett uttalande av Sterzel (s 96) om att besvärsgrundens "örättvis grund" är tillämplig beträffande beslut, som fattats inom ramen för den kommunala kompetensen. Kaijser talar däremot (s 39) om att likställighetsprincipen är en allmän "kompetensbegränsande" princip.
- 2 Se t ex Sundberg s 412 f och Lavin i FT 1975 s 282.
- 3 SOU 1982:41. — Ett motsvarande förslag till lagreglering presenterades något tidigare av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning; se SOU 1982:20.
- 4 SOU 1982:41 s 175, 182. — Då likställighetsprincipen har föreslagits bli inskriven som en materiell regel i KL, har kommunalbesvärskommittén ansett besvärsgrundens "örättvis grund" kunna undvaras utan att rättsläget skall förändras (se bet. s 185). Om förslaget realiseras, kommer likställighetskränkande beslut att upphävas med stöd av besvärsgrundens "i annat fall står i strid mot denna lag" ("författningsstridighet", KL 7:2 p 3).

tillstånd att få ianspråktaga allmän plats för försäljning med motivering, att kommunen aldrig tillstyrkte flera försäljningstillstånd för en och samma person. LSt ansåg ej beslutet kränka klagandens enskilda rätt, och RegR lämnade besvären häröver utan bifall. Ur likställighetssynpunkt synes ingen erinran kunna göras mot ett sådant förfarande så länge kommunen avstyrker ansökan från envar, som redan innehar tillstånd för annan försäljningsplats. Däremot får likställighetsprincipen anses ha blivit kränkt, om kommunen utan objektivt godtagbara skäl tillstyrker viss försäljares ansökan men ej en annans.⁵

Här kan även pekas på rättsfallet *RA 1980 Ab 86*, vilket gällde besvär över beslut om taxa för båtplatser. Det påstods i målet bl a, att de höjda båtplatsavgifterna kom att missgynna båtsportens utövare i förhållande till andra idrottsutövare i kommunen. Skillnaden i avgiftshänseende berodde på att kommunen beträffande denna verksamhet tillämpat principen om full kostnadstäckning genom avgifter, medan den i fråga om andra fritidsgrenar ej låtit höjda kostnader föranleda motsvarande avgiftshöjningar. LSt, i vars beslut RegR ej gjorde ändring, godtog differentieringen. Besvären ogillades.

Det har tidigare framhållits, att förekomsten av en s k ”underskottsprincip” möjliggör för kommun inte bara att helt skattefinansiera en verksamhet, vars kostnader i och för sig kan bestridas genom uttag av avgifter, utan också att finansiera verksamheten genom en kombination av avgifter och skatt.⁶ Även om vissa invändningar kan göras mot principen som sådan (se härtill nedan under 6 §, B, 1), tycks det de lege lata ej kunna uppställas något krav på att skilda verksamhetsgrenar skall finansieras på exakt samma sätt eller m a o att de skall ha samma grad av avgiftsfinansiering. Det avgörande ur likställighetssynpunkt måste i första hand vara, att de kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation — i det sistnämnda målet båtplatsinnehavarna — ej särbehandlas inbördes utan att en avgiftshöjning inom en verksamhetsgren drabbar verksamhetens nyttjare på ett rättvist sätt. Så hade också skett i det aktuella målet.

5 Jfr rättsfallet *RA 1971 C 242*, vilket avsåg besvär över beslut av stads gatunämnds upplåtelsedelegerade att avstyrka ansökan om tillstånd att få bruka allmän plats för försäljning. Från kommunens sida upplystes att kioskplatserna förbehölls främst partiellt arbetsföra personer. Ett beslut om sådan åtskillnad kunde enligt besvärsmyndigheterna ej anses vila på orättvis grund eller innebära ett befogenhetsöverskridande.

6 Se kap II, 2 §.

Det mest väsentliga i sammanhanget är, att *lika avgift* skall utgå för *lika prestation*;⁷ man skulle också kunna uttrycka saken så, att lika förutsättningar skall ge lika avgifter. Principen kan därför komma att åsidosättas om en kommun uttager antingen olika avgifter för samma prestation eller samma avgift trots att prestationerna ej är desamma. I principen ”lika avgift för lika prestation” torde också ligga, att den tillhandahållna *prestationen* skall vara av *samma kvalitet* för samtliga nyttjare. En undermålig prestation, som avviker från den gängse, synes därför böra föranleda avgiftsnedsättning (se t ex nedan 6 §, G, 3, e).

Vid besvarandet av frågan, huruvida likställighetsprincipen åsidosatts, är det emellertid ej tillräckligt att konstatera, att det föreligger en olikställdhet i avgiftshänseende mellan olika grupper av kommunmedlemmar, utan härutöver kräves enligt rättspraxis, att fråga är om en ”*obehörig särbehandling*”. Att så är förhållandet kommer till klart uttryck i rättsfallet *RA 1977 ref 55*, där RegR godtog en avgiftssubvention, vilken ingick som ett led i en civilrättslig förlikningsuppgörelse. Sedan ett fastighetsbolag väckt fordringstalan mot kommunen vid allmän domstol, inleddes förlikningsförhandlingar, varvid träffades en uppgörelse av innebörd, att kommunen förband sig dels att till bolaget utge ett fixerat belopp, dels att uttaga reducerad anslutningsavgift för vägar, vatten och avlopp av nuvarande och framtida ägare av ett femtiotal fastigheter i bolagets ägo. I besvären över fullmäktiges beslut att godkänna förlikningsavtalet gjorde klaganden gällande, att beslutet kränkte likställighetsprincipen. LSt, som fann kommunens utfästelse vara ett led i den förlikning som ingåtts med bolaget i en ersättningstvist, lämnade besvären utan bifall. Enligt RegR (pluraliteten) innebar visserligen det klandrade beslutet ”en *gynnande särbehandling* i avgiftshänseende av en grupp av fastighetsägare i förhållande till fastighetsägare i allmänhet i kommunen”, men då fullmäktige till stöd för beslutet hade åberopat, att avgiftssubventionen var ett nödvändigt villkor för att avtalet skulle komma till stånd, och då avtalet befanns ha tillkommit för ett i och för sig behörigt ändamål, kunde kommunfullmäktige *icke* ”anses ha *obehörigen gynnat vissa kommunmedlemmar* eller eljest ha beslutat på orättvis grund”. (Kurs. här:)

Att beslutet åstadkom en särbehandling i avgiftshänseende står klart. Differentieringen innebar, att anslutningsavgiftens storlek kom att bli beroende av huruvida bolaget var ägare till viss fastighet eller ej. Detta

7 Se Welinder s 322 och Sundberg i FT 1941 s 6.

konstaterade också domstolens majoritet — RegR:t Petrén var skiljaktig och ansåg denna differentiering strida mot likställighetsprincipen — men besvären lämnades utan bifall, då det ej rörde sig om ett obehörigt gynnande. (Jfr t ex RA 1951 I 266, 1977 Ab 79, 1980 Ab 249 och 1981 Ab 114.)

En jämförelse bör härvid göras med den av kommunalbesvärskommittén föreslagna likställighetsregeln, att ”fullmäktige, styrelsen och andra nämnder och partssammansatta organ skall tillse att kommunens medlemmar behandlas lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra”. Stadgandet avser, som inledningsvis framhållits, blott att kodifiera den princip som utvecklats i rättspraxis. Avsikten har icke varit att inskränka RegR:s hittillsvarande ”frihet i rättsbildningen”, utan likställighetsprincipen skall även fortsättningsvis ge ”utrymme för prejudikatinstansen att göra erforderliga anpassningar till samhällsutvecklingen”. På vad sätt ger då stadgandet utrymme för en fortsatt rättstillämpning av sådant slag? Frågan beröres ej närmare av kommittén, men svaret torde vara avhängigt den innebörd som tillägges ordet ”*obehörigen*”. Ett tolkningsalternativ är, att nämnda uttryck saknar självständig betydelse i sammanhanget och att varje form av gynnande resp missgynnande är ”*obehörigt*”. Vid sådant förhållande blir stadgandet att uppfatta som undantagslöst, i det att ingen olikställighet i ex.vis avgiftshänseende kan tillåtas. Mot bakgrund av vad ovan sagts kan en sådan ordning knappast ha åsyftats. En annan och mera plausibel variant är, att ordet ”*obehörigen*” såtillvida äger självständig relevans, som en särbehandling är otillåten endast i fall, där denna framstår som ”*obehörig*”. Liksom hittills får det då ankomma på RegR att fastställa när fråga är om ett obehörigt och därmed förbjudet gynnande resp missgynnande av vissa kommunmedlemmar i förhållande till andra.

Till sist skall påpekas att likställighetsprincipen tillika innefattar en *rätt* för envar kommunmedlem att *komma i åtnjutande av den avgiftsbelagda prestationen* samt en häremot svarande *skyldighet* för kommunen att *tillhandahålla prestationen* på lika villkor. Prestationsskyldigheten har stundom lagfästs. Så stadgas det i 8 § VAL, att huvudman för allmän va-anläggning är skyldig att låta ägare av fastighet inom anläggningens verksamhetsområde bruka anläggningen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp samt behovet ej med större fördel kan tillgodoses på annat sätt, och i 14 § RenhL, att kommunen är skyldig att — utöver vad som följer av renhållningsordningen — bortforsla hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren begär det och det ej är oskäligt med hän-

syn till omständigheterna. En leveransplikt är föreskriven även när det gäller elenergi. Enligt 2 § 4 mom ElAnL är innehavare av områdeskoncession för yrkesmässig distribution pliktig att — om ej särskilda skäl föreligger — tillhandahålla ström åt envär som inom området har behov därav för normalt förbrukningsändamål.⁸ I visst fall har prestationsskyldigheten t o m grundlagsfästs; se TF 2:12 angående skyldigheten att på begäran genast utlämna allmän handling.

Ett rättsfall, som belyser det nyss sagda, är *RA 1958 ref 24*. Styrelsen för ett kommunalt el- och gasverk vägrade att leverera ström för matlagning, trots uttrycklig begäran härom från ett antal fastighetsägare. I stället erbjöd kommunen gas. Från styrelsens sida hävdades bl a, att verket var att jämställa med vilken annan leverantör som helst, att rättsförhållandet var att bedöma efter rent privaträttsliga regler och att något tvång för verket att tillmötesgå fastighetsägarnas önskemål ej förelåg. Det reella motivet för leveransvägran hade varit att uppnå en större gasförbrukning och därigenom förbättra gasverkets driftsresultat. På sådan grund ägde styrelsen ej vägra fastighetsägarna att i likhet med andra kommunmedlemmar erhålla elektrisk ström. Verksstyrelsen ansågs ha överskridit sin befogenhet. Om det däremot hade visats, att t ex tekniska eller ekonomiska skäl lagt hinder i vägen för leverans, kunde utgången ha blivit en annan. (Ang anstalts plikt att prestera på enskilds begäran må hänvisas till Strömberg s 123 ff.) Jfr *NJA 1934 s 92*, där frågan gällde gasverks skyldighet att ansluta viss fastighet till ledningsnätet.

Nyttjanderätten och den motsvarande prestationsplikten får då ej oimintetgöras genom att fullmäktige eller debiterande myndighet för viss kommunmedlem antingen uppställer särskilda villkor för prestationens tillhandahållande eller helt enkelt vägrar vederbörande att ianspråktaga prestationen. Även om det stundom kommer i fråga att upphäva dylika beslut med stöd av annan besvärgrund än "orättvis grund" föreligger likväl en likställighetskränkning. Exempel på dylika fall ger *RA 1923 ref 65* och *1930 ref 31*. I det förra fallet hade mellan kommunalt elverk och tomtexploateringsbolag träffats ett avtal angående leverans av elström. Besvär anfördes mot ett senare beslut av fullmäktige om att som förutsättning för förnyelse av kontraktet stipulera strängare villkor för bolaget än för andra elkonsumenter. Denna särbehandling befanns olaglig. — I det senare målet klandrades ett beslut, vilket som villkor för strömleverans uppställde, att ny ägare av bolag skulle gälda äldre ägares obetalda avgifter. Beslutet undanröjdes med motiveringen, att bolaget var berättigat att på enahanda villkor som övriga medlemmar av kommunen erhålla leverans av elektrisk energi. Jfr *RA 1923 ref 28* och *NJA 1938 s 51*.

8 Se härtill Westman i FT 1944 s 157.

B. Principens tillämpningsområde

När vi så kommer över till likställighetsprincipens *tillämpningsområde*, kan det till en början sägas, att principen gäller för den kommunala *avgiftsmakten i dess helhet* och följaktligen även i fall, där avgiften är offentligrättslig men där vederbörande författningsbestämmelse icke säger något om likställigheten vid avgiftsfördelningen. Detta innebär, att den allmänna likställighetsprincipen är normerande för fördelningen av t ex renhållningsavgifter, eftersom RenhL saknar särskild föreskrift om likställighet (jfr nedan ang hamnavgifter). Vid lagens tillkomst förutsatte också lagstiftaren, att kommunerna vid avgiftsfördelningen alltså skulle iakttaga likställighetsprincipen. Avsikten var ej att åstadkomma någon ändring i vad som dithills gällt enligt RenhAvgL.⁹

Vidare gäller att likställighetsprincipen skall iakttagas när *fullmäktige* fattar beslut rörande avgifter — i form av både taxor och individuella beslut (se t ex *RÅ 1917 C 108* och *1965 I 43*) — men även då *debiterande organ* med ledning av taxan skall fastställa avgiften i det enskilda fallet. Även om några invändningar ur likställighetssynpunkt ej kan göras mot taxan, så kan ett senare debiteringsbeslut komma att kränka likställighetsprincipen, t ex genom att myndigheten obehörigen avviker från taxans föreskrifter och beslutar att av viss eller vissa kommunmedlemmar uttaga en högre eller lägre avgift än av andra. Understrykas bör dock att dylika likställighetskränkande beslut stundtals kan komma att upphävas med stöd av annan besvärsgrund än "orättvis grund".¹⁰ Eftersom debiteringen är strikt bunden till taxan,¹¹ kan det synas mest naturligt att betrakta ett debiteringsbeslut, som i ett eller annat avseende devierar från taxans föreskrifter, som ett kompetensöverskridande av det debiterande organet och att till följd härav upphäva beslutet med stöd av besvärsgrunderna "befogenhet överskriden". Denna omständighet får emellertid ej undanskymma det faktum, att beslutet tillika kan innefatta en orättvis behandling av den därav drabbade. (Jfr rättsfallen nedan under 6 §, A.)

I motsats till självkostnadsprincipen, vilken torde normera storleken av avgiftsuttaget oavsett till vem kommunen tillhandahåller prestationen,¹²

9 Prop 1978/79:205 s 16 f.

10 Jfr Sterzel s 107.

11 Se kap IV, 4 §.

12 Se kap VII, 2 §, B.

anses *likställighetsprincipen enbart gälla i kommuns relationer till sina egna medlemmar*.¹³ Den av kommunalbesvärskommittén föreslagna likställighetsregeln synes ha utformats mot bakgrund härav, eftersom stadgandet allenast förbjuder en särbehandling av kommunmedlemmar.

I och med att det råder en dylik begränsning i principens tillämplighet, är det möjligt för kommun att — upp till självkostnadsnivå — *särbehandla icke kommunmedlemmar* genom att av dessa uttaga en högre avgift än av kommunmedlemmar.¹⁴ En annan konsekvens härav blir, att kommun utan hinder av likställighetsprincipen äger *gynna icke-kommunmedlemmar*. Här kan pekas på rättsfallet *RA 1951 I 266*, i vilket hade beslutats att staden till två i en angränsande kommun belägna fångvårdsanstalter skulle leverera vatten mot reducerad avgift. Klaganden åberopade bl a likställighetskränkning och hävdade, att staden ej ägde fastställa lägre vattenavgifter för ifrågavarande anstalter än för dess egna innevånare. RegR fann — med hänsyn till i målet framkomna omständigheter — det klandrade beslutet icke innebära ett obehörigt gynnande av anstalterna som abonnenter. Ej heller var beslutet olagligt i annat i 76 § LKS omförmålt hänseende.

Sistnämnda rättsfall åberopas stundom i litteraturen som ett stöd för att likställighetsprincipen icke förbjuder, att icke-kommunmedlemmar gynnas i förhållande till kommunens egna medlemmar.¹⁵ Det kan dock ej anses klarlagt att RegR verkligen åsyftat detta med sitt utslag. Besvärsprövningen synes visserligen ha skett utifrån besvärsgunden ”orättvis grund”, något som kan tyda på att spörsmålet gällt likställighetsprincipens tillämplighet, men det kan också ha förhållit sig så, att fråga ansetts vara om ett sådant lagligt understöd till viss icke-kommunal verksamhet, som in casu givits i form av en avgiftssubvention. Enligt flera rättsfall från samma tid har nämligen kommun givits rätt att ekonomiskt understödja inte bara landstingskommunal utan också statlig verksamhet (se nedan 6 §, B, 2). I och med att man i sådana fall anser understödet lagligt ur kompetenssynpunkt, accepterar man också den olikställighet som ett understöd — t ex i form av en avgiftssubvention — alltid medför. Anledning kan därför ha saknats för RegR att överhuvudtaget beröra likställighetsprincipen.

Oavsett hur rättsfallet rätteligen skall tolkas, står det i vart fall klart att ett kommunalt beslut, varigenom icke-kommunmedlemmar gynnas på be-

13 T ex Strömberg, Kommunalrätt s 45.

14 Lika Sundberg s 414.

15 Kaijser s 288 och Lindquist s 89.

kostnad av egna medlemmar, ej kommer att med framgång kunna angripas med stöd av likställighetsprincipen, om kommunalbesvärskommitténs förslag till lagreglering realiseras. En tillämpning av den föreslagna likställighetsregeln blir ju aktuell endast i situationer, där kommun obehörigen särbehandlat sina egna medlemmar.

Ur rättvisesynpunkt måste det ifrågasättas, om det är rimligt, att en kommuns medlemmar skall behöva subventionera prestationer, som tillhandahålles annan kommuns medlemmar. En sak är, att prestationen — ex.vis vattenleveranser — kan tillhandahållas icke-kommunmedlemmar; någonting annat är, att den levererande kommunens avgifts- och skattebetalare ej skall behöva subventionera densamma. En sådan form av särbehandling kan ej åtkommas med hjälp av likställighetsprincipen så länge man håller fast vid att principen behöver iakttagas enbart i kommuns relationer till sina egna medlemmar. Uppmärksammade bör dock att andra kommunalrättsliga grundsatser — t ex lokaliseringsprincipen — kan lägga hinder i vägen för dylika subventioner. Lokaliseringsprincipen — denna kan i korthet sägas innebära, att de intressen som kommunen vill tillgodose måste vara lokaliserade till kommunen¹⁶ — är en kompetensbegränsande princip, vilken tar sikte på lagligheten av engagemanget som sådant. Ett exempel, där frågan om kompetensen synes ha avgjort även frågan om likställigheten, utgör rättsfallet *RA 1977 Ab 370*. Här klagades över att en kommun genom avtal med grannkommuner åtagit sig att leverera renvatten och ta emot avloppsvatten för rening till så låga avgifter att kommunens egna innevånare — antingen genom att själva betala för höga avgifter eller genom skattetillskott — kom att subventionera grannkommunernas va-försörjning. Utbyggnaden av kommunens anläggningar ansågs dock ha skett inom ramen för tillåtet regionalt samarbete, och de genom klandrade beslutet godkända avtalen var ett resultat varom man kunnat enas efter förhandling. I LSt:s av RegR ej ändrade utslag anfördes bl a: ”Vad som framkommit i målet kan *inte* anses ge vid handen att avtalen innefattar *obehörigt gynnande* av grannkommunerna” (kurs. här). I rättsfallet ges en antydning om att det ingalunda alltid är säkert, att besvärsmyndigheterna godtager kommunala beslut, varigenom annan kommun eller dess medlemmar gynnas i avgiftshänseende, utan utgången kunde ha blivit annorlunda, såvida andra omständigheter framkommit. Avgörande vikt synes i målet ha tillmätts den omständigheten, att avtalen tillkommit som ett re-

sultat av regionala förhandlingar. Intressant är att notera att besvärsmyndigheterna (liksom i ovannämnda *RA 1951 I 266*) har använt ett uttrycks-sätt — ”obehörigt gynnande” etc — som annars är vanligt vid upphävandet av likställighetskränkande beslut. Det är dock knappast troligt att beslutet kunde ha kommit att undanröjas såsom stridande mot likställighetsprincipen, då denna princip — som framgått — anses tillämplig enbart i förhållande till kommunens egna medlemmar.¹⁷

En särskild fråga gäller likställighetsprincipens tillämplighet i fråga om sådana *avgifter i hamnverksamhet*, vilka tidigare uttogs enligt HamntaxeK. En av de grundläggande principerna i HamntaxeK var, att hamnen ej fick gynna vissa trafikanter på andras bekostnad. Så t ex fick hamnavgift för utländskt fartyg icke bestämmas annorlunda än för svenskt fartyg, såframt det utländska fartyget tillhörde nation i vars hamnar svenskt fartyg behandlades på samma sätt som nationens egna (13 §), och enligt en särskild likställighetsregel i 20 § fick ”befrielse från fastställd hamnavgift eller andra fastställda hamntaxebestämmelser eller ock lindring däri” ej medgivas viss trafikant utan skulle på förhand kungjord väg komma alla trafikanter under lika förhållanden till godo. (Se *RA 1960 I 187*.) Likställigheten gällde alltså hamnens samtliga trafikanter, varför någon anknytning till kommunmedlemskap ej varit möjlig. Den allmänna likställighetsprincipen torde dock ha varit normerande för fördelningen av sådana hamnavgifter vilka föll utanför regleringen i HamntaxeK.¹⁸ Vad som efter upphävandet av HamntaxeK skall gälla i fråga om fördelningen av hamnavgifter är oklart. Då kommuns rätt att för olika slags hamntjänster betinga sig avgifter enligt den nu gällande HamnAvgL är författningsreglerad endast såvitt gäller s k enkav- och passageavgifter, och då denna lag saknar särskild likställighetsregel, synes följden bli, att kommunerna är förpliktade att iakttaga likställighetsprincipen enbart i förhållande till trafikanter, som är kommunmedlemmar.¹⁹ I litteraturen har det dock anta-

17 Något speciell är den situation som regleras i 156 § ByL. Om gräns mellan två kommuner går i gatas längdriktning, skall enligt detta stadgande kostnaden för gatan fördelas mellan kommunerna efter den nytta de har av gatan. Härefter äger vardera kommunen rätt att — i enlighet med ByL:s avgiftsföreskrifter — av vederbörande fastighetsägare i den kommunen uttaga bidrag till dess andel i kostnaden som om gatan helt vore belägen inom kommunen.

18 Se kap V, 2 §, B, 1 och kap I, 6 §.

19 Ett förbud mot särbehandling kan dock följa av hamnkonventioner o likn; se prop 1980/81:132 s 7.

gits, att HamnetaxeK:s speciella likställighetsprincip alltså skall gälla.²⁰

Ett *legalt undantag* från vad som ovan sagts om likställighetsprincipens tillämplighet förtjänar uppmärksamhet. Undantaget avser sjukvårdsavgifter, vilka kan bestämmas till lägre belopp för patienter från det egna sjukvårdsområdet än för andra. Till den lägre avgiftsklassen skall då hänföras den som vid tiden för intagningen är s k "inomlänspatient", dvs bosatt inom landstingskommunen. De patienter som är bosatta inom landstingskommunen skall ur avgiftssynpunkt behandlas lika; se 17 § 1 st HSjvL. De avgiftsskyldigas anspråk på likformig behandling vid avgiftsfördelningen kommer härigenom att stundom kunna hävdas även av patienter, som är bosatta i kommunen men som ännu ej hunnit bli medlemmar av densamma. (Se härtill nedan 6 §, E, 2.)

Då det ovan bl a har talats om att likställighetsprincipen gäller i kommunens relationer till sina egna medlemmar, är det av vikt att i sammanhanget erinra om att olika omständigheter kan grunda *kommunmedlemskap*. Det föreskrives i KL 1:3 1 st, att medlem av kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där, och i 2 st, att medlem av landstingskommun är den som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

Till belysning härav kan pekas på ett av KamR i Göteborg avgjort kommunalbesvärsmål,²¹ där den klandrade taxan, vilken avsåg båtplatsavgifter, hade differentierats så, att i kommunen sommarboende (men därstädes icke mantalsskrivna) fastighetsägare påfördes en platsavgift, som var högre än den som uttogs av båtplatsinnehavare, vilka var mantalsskrivna i kommunen. Enligt KamR talade inget för att kommunens anläggningskostnader för de platser, vilka uppläts till sommarboende båtägare — dessa hade att betala en årlig båtplatsavgift om 500 kr — varit högre än för de andra båtplatser, vilka nyttjades av i kommunen mantalsskrivna personer. Av denna senare kategori båtägare skulle enligt taxan uttagas en avgift om 350 kr. Då ej heller någon annan giltig grund för den gjorda åtskillnaden visats föreligga, upphävdes beslutet såsom vilande på orättvis grund. Det överklagade taxebeslutet innebar sålunda, att *vissa kommunmedlemmar* — de som var mantalsskrivna i kommunen — utan bärande sakskäl gynnades på bekostnad av *andra* medlemmar; de sommarboende båtägarna kunde ju grunda sitt kommunmedlemskap på en annan

20 Lindquist s 157. — Jfr Staedler i FT 1975 s 97.

21 Dom 1982-05-27, mål nr 3375-1981.

omständighet, nämligen den, att de i kommunen ägde fast egendom. Fråga var m a o icke om en åtskillnad i avgiftshänseende mellan kommunmedlemmar och icke-kommunmedlemmar utan om en otillåten avgifts-differentiering mellan kommunmedlemmar inbördes.

För likställighetsprincipens tillämplighet anses vidare krävas att kommun träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egen-skap.²² Principen skulle därför *ej* behöva *iakttagas* då en kommun anställer personal,²³ köper eller säljer fastigheter, inforrar anbud etc. En viss modifikation häri torde dock böra göras. Det har tidigare framhållits att kommun, då den fastställer priset på mark vid tomtförsäljning, *ej* är bunden av självkostnadsprincipen.²⁴ Två rättsfall — *RA 1974 A 687* och *1979 Ab 119* — synes emellertid utvisa, att kommun vid fastställandet av generella normer avseende tomtpriser kan ha att beakta likställighetssynpunkter. Besvärsprovningen i de båda målen skedde utifrån besvärsgunden ”orättvis grund”, varvid det godtogs, att priserna hade differentierats med hänsyn till tomternas belägenhet.

Likställighetsprincipen äger givetvis relevans endast vid fördelningen av avgifterna för en kommunal prestation och behöver följaktligen *ej* beaktas när prestationen tillhandahålles av ett *kommunägt bolag* eller av *ett från kommunen fristående rättssubjekt*. I t ex sådana fall, där enskilt företag distribuerar el eller där hamntjänster utföres av annan hamninnehavare än kommun, kan avgiftsuttaget fördelas utan hänsynstagande till någon likställighetsprincip. Ett åläggande för ett privat rättssubjekt, ex.vis bolag, att iakttaga likställighetsprincipen torde numera kräva föreskrift härom i lag, eftersom fråga i sådant fall synes bli om ”enskildas inbördes förhållanden” (RF 8:2).

Till sist skall påpekas, att även om kommun har brutit mot likställighetsprincipen genom att ex.vis bevilja någon eller några kommunmedlemmar särskilda förmåner, är det för den skull inte säkert att ett senare beslut av kommunen, varigenom andra medlemmar förvägras samma förmån, med framgång kan angripas besvärsvägen. ”Kommun som i strid mot likställighetsprincipen har beviljat en förmån till någon eller några medlem-

22 T ex Strömberg, Kommunalrätt s 45 och Lavin i FT 1975 s 285.

23 Rättsläget beträffande tjänstetillsättningar illustreras av *RA 1978 Ab 32*. I LSt:s beslut — vari RegR *ej* gjorde ändring — uttalades bl a: ”Enligt kommunalrättslig praxis har kommunen på vidsträckta områden av sin oreglerade förvaltning samma handlingsfrihet som enskilda personer. Detta för med sig att kommun får anses ha full valfrihet vid utseende av lämplig person till viss tjänst, om inga lagregler för arbetsmarknaden eller avtal lägger hinder i vägen.”

24 Kap VII, 2 §, B.

mar kan inte, vare sig genom kommunalbesvär eller på annat rättsligt sätt, tvingas att bevilja förmånen till andra kommunmedlemmar.”²⁵ Det sagda illustreras av rättsfallet *RA 1977 Ab 433*, där en kommunstyrelse hade avslagit framställningar från i kommunen icke-mantalsskrivna fastighetsägare om inlösen av äldre befintliga va-anordningar, trots att sådan ersättning tidigare utgivits till fastighetsägare, som varit mantalsskrivna på sina fastigheter. Med anledning av besvären häröver uttalade RegR: ”Att L. kommun enligt 16 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar utgivit ersättning till fastighetsägare som var mantalsskrivna på de till kommunens va-anläggning anslutna fastigheterna kan ej tilläggas innebörden av utfästelse av kommunen att ersätta även övriga fastighetsägare, vilkas anläggningar blivit onyttiga genom anslutning. Däremot har åtgärden inneburit en inte tillåten avvikelse från den kommunala likställighetsprincipen. Vid angivna förhållanden och då kommunen ej varit pliktig att undanröja den brist i likställighet som sålunda uppkommit lämnar regeringsrätten . . . besvären utan bifall.” Jfr *RA 1976 Ab 52*.

C. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan om den allmänna likställighetsprincipens innebörd och tillämpningsområde sägas följande:

- Enligt likställighetsprincipen, som nyligen föreslagits bli lagfäst i KL, skall kommunmedlemmar, som befinner sig i samma situation, behandlas lika så att icke vissa medlemmar gynnas eller missgynnas i förhållande till andra. Enbart den omständigheten, att ett kommunalt beslut — t ex en taxa — föreskriver en särbehandling, kan dock ej tagas till intäkt för att principen åsidosatts; härutöver kräves att fråga är om en sådan gynnande eller missgynnande särbehandling, som kan sägas framstå som ”obehörig”.
- I kravet på att kommunmedlemmar skall behandlas lika ligger också, att envar kommunmedlem har rätt att komma i åtnjutande av den avgiftsbelagda prestationen. Häremot svarar i allmänhet en prestationsskyldighet för kommunen.

- Likställighetsprincipen, som är tillämplig när kommunen handlar inom ramen för sin kompetens, gäller för den privaträttsliga avgiftsmakten, men även för den offentligrättsliga, om särskild författningsbestämmelse om likställighet vid avgiftsfördelningen saknas. Principen skall iakttagas av såväl taxebeslutande som debiterande organ.
- Vidkommande avgiftsmakten kan principen — med viss förenkling — sägas innebära, att lika avgift skall utgå för lika prestation eller, annorlunda uttryckt, att lika förutsättningar skall ge lika avgifter. Utgångspunkten måste därför vara, att taxan åsidosätter kravet på likställighet, om den föreskriver antingen olika avgifter för samma prestation eller samma avgift för varierande prestationer. (Jfr dock nedan 6 § — t ex C — ang kostnadernas betydelse i sammanhanget.)
- Med visst legalt undantag (i fråga om sjukvårdsavgifter) synes likställighetsprincipen enbart gälla i kommunens relationer till sina egna medlemmar. Den lägger följaktligen ej hinder i vägen för ett sådant ur rättvisesynpunkt diskutabelt förfarande, varigenom en kommun gynnar annan kommun eller dess medlemmar på bekostnad av sina egna medlemmar. En annan kommunalrättslig princip — lokaliseringsprincipen — kan dock lägga hinder i vägen för dylika engagemang.
- För likställighetsprincipens tillämplighet anses det krävas, att kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap. Principen är därför icke tillämplig när kommunen ex.vis anställer personal. I sådant fall har kommunen samma handlingsfrihet som en privat företagare. Några rättsfall visar dock, att likställighetssynpunkter bör beaktas vid fastställandet av generella normer avseende tomtpriser.
- Även om kommunen genom ett likställighetskränkande beslut beviljat någon eller några kommunmedlemmar särskilda förmåner, är det icke säkert att besvären över ett senare beslut av kommunen, varigenom andra kommunmedlemmar förvägras samma förmån, kommer att bifallas (*RA 1977 Ab 433*).

3 §. Författningsregler om likställighet. Flera likställighetsprinciper?

I föregående avsnitt har det konstaterats bl a, att den allmänna likställighetsprincipen skall iakttagas vid fördelningen av både privaträttsliga och offentligrättsliga avgifter. Med avseende å vissa offentligrättsliga avgifter finnes emellertid särskilda *författningsbestämmelser om likställighet* vid avgiftsfördelningen.

Den omständigheten, att avgiftsuttaget skall fördelas på ett rättvist sätt mellan kommunens medlemmar, medför att ett beslut som innebär motsatsen, dvs en orättvis avgiftsfördelning, kan komma att upphävas efter anförda besvär. För att närmare fastställa innebörden och omfattningen av likställighetsprincipen är man därför i första hand hänvisad till att studera rättspraxis. Detta gäller även i fall, där det av särskild författningsregel framgår, att likställighet skall råda vid avgiftsfördelningen. Så har t ex den särskilda likställighetsbestämmelsen i 26 § VAL — innebärande att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter ”*skälig och rättvis grund*” — i sig föga att säga om hur denna fördelning närmare skall gå till (se vidare nedan 6 §, G).

När det gäller va-avgifter har ett undantag gjorts från eljest gällande huvudregel om att kravet på likställighet kan hävdas endast av kommunmedlemmar. Tillämpningsområdet för VAL:s likställighetsregel, vilken gäller i förhållandet mellan huvudmannen och de avgiftsskyldiga inom verksamhetsområdet, kan nämligen komma att utsträckas till att även avse vissa av annan kommuns medlemmar. Detta blir följden om en kommun med stöd av 6 § VAL utverkar LSt:s beslut om att verksamhetsområdet för en angränsande kommuns va-anläggning skall utvidgas till att omfatta sådan del av den sökande kommunen, för vilken vatten- och avloppsförsörjning ej med större fördel kan tillgodoses på annat sätt.

Det förhåller sig ej heller på det sättet, att likställigheten gäller samtliga kommunmedlemmar. Avgiftsskyldigheten enligt VAL knyter nämligen an till va-anläggningens s k verksamhetsområde, vilket kan men ej nödvändigtvis behöver omfatta hela kommunområdet. Om det inom kommunen existerar flera verksamhetsområden torde därför inget hinder möta mot att uttaga olika avgifter för de olika områdena.¹

Också i fråga om värme- och energiavgifter finnes en bestämmelse om att avgiftsskyldigheten skall fördelas efter "*skälig och rättvis grund*" (26 § LAV). (En motsvarande fördelningsregel fanns tidigare i 25 § FjvL.)

På enahanda sätt föreskrives i 56 § 2 st ByL att gatukostnader skall fördelas mellan fastigheterna efter "*skälig och rättvis grund*". Ej heller beträffande dessa avgifter gäller likställigheten samtliga kommunmedlemmar, utan regeln tar sikte på likställigheten mellan fastighetsägare, vilkas fastigheter är belägna inom det s k fördelningsområdet (se här till nedan 6 §, H).

Då det vid sidan av den allmänna likställighetsprincipen även finnes särskilda författningsregler om likställighet, uppkommer frågan huruvida det existerar *en eller flera likställighetsprinciper*. Så torde ej vara fallet. Man synes härvidlag ej ha åsyftat någon egentlig skillnad i sak i förhållande till den likställighetsprincip som utformats i rättspraxis. Att det i VAL — liksom i LAV — varit nödvändigt att särskilt lagfästa likställigheten beror på den omständigheten, att skyldigheten att behandla brukarna lika även gäller för icke-kommunala huvudmän.² I motiven till 25 § FjvL — vilket stadgande numera motsvaras av 26 § LAV — uttalades bl a, att avgörande för fjärrvärmeavgifters fördelning mellan dem som utnyttjar verksamheten är den s k likställighetsprincipen.³ Härvid angavs ej att fråga skulle vara om en särskild likställighetsprincip. ByL:s likställighetsbestämmelse, vilken har sitt ursprung i gatukostnadsutredningens förslag till lag om allmänna kommunvägar (27 §), var avsedd att ge uttryck för "den s k likställighetsprincipen".⁴ Den tidigare likställighetsregeln i 20 § HamntaxeK var dock såtillvida speciell, som den tillkommit bl a i syfte att förhindra illojal konkurrens mellan hamnarna.⁵

Vad ovan sagts om att det skulle vara *en* och samma likställighetsprincip som normerar fördelningen av samtliga kommunala avgifter avser endast det grundläggande kravet på att avgiftsskyldiga i samma situation skall behandlas på ett likformigt sätt och att lika avgift skall utgå för lika prestation. En annan sak är, att själva *grunden* för avgiftsfördelningen kan *variera* med hänsyn till vilken typ av avgift det gäller. Inom va-verksamheten tillämpas t ex en särskild nyttoprincip, enligt vilken avgifterna skall förde-

2 Se beträffande va-avgifter SOU 1967:65 s 63.

3 Prop 1975/76:149 s 55.

4 SOU 1977:65 s 110.

5 SOU 1974:24 s 89.

las på grundval av en jämförelse mellan olika fastigheters nytta av anläggningen (se nedan 6 §, G). Också enligt ByL skall fastigheternas nytta av anläggningarna ligga till grund för beräkningen av ersättningsskyldigheten (se nedan 6 §, H). Inom den kommunala socialtjänsten uttages däremot avgifter efter riktmärket ekonomisk betalningsförmåga. Att fördela va-avgifter efter fastigheternas ekonomiska bärkraft är dock otillåtet. Ej heller torde det vara praktiskt möjligt att fördela barntillsynsavgifter efter den nytta vederbörande förälder beredes genom barnomsorgen.

4 §. Likställighetsprincipens karaktär av målsättningsprincip

Det spörsmål, som härnäst skall diskuteras, gäller, huruvida likställighetsprincipen är en strikt juridisk princip, vilken kräver total rättvisa vid avgiftsfördelningen. Ämnet kan konkretiseras sålunda: Kan alltid ett taxebeslut, som konstateras innefatta viss olikställighet i avgiftshänseende, med framgång angripas besvärsvägen?

Frågeställningen belyses av rättsfallet *RA 1977 Ab 57*. Här hade tidigare avgift för gasförbrukning uttagits enligt s k blocktaxa bestående av dels en fast årlig avgiftsdels, dels en rörlig sådan per kbm förbrukad gas. Fullmäktige beslöt sedermera att införa en ny ordning för avgiftsberäkningen — en s k ackordtaxa — enligt vilken årskostnaden fastställdes på statistisk basis med hänsyn till lägenheternas storlek. För lägenheter med mer än fem rum och kök skulle dock alltså tillämpas den äldre blocktaxan. I besvären över fullmäktiges senare beslut att höja ackordtaxebeloppen anfördes bl a, att ensamstående personer, därav många gamla, samt äldre par och personer som var bortresta under längre tider kom att missgynnas om de var bosatta i en lägenhet om högst fem rum och kök under det att hyresgäster med större lägenhet gynnades. Årsavgiften blev nämligen högre enligt ackordtaxan än enligt blocktaxan. Enligt RegR hade klaganden ej förmått visa att taxebeslutet — *även om detta kunde medföra, att avgiften i det särskilda fallet ej direkt följde den verkliga gasförbrukningen* — kränkte likställighetsprincipen och därmed vilade på orättvis grund.

Ett annat belysande rättsfall är *RA 1979 Ab 237*, som gällde besvär över ett beslut av fullmäktige att antaga en inkomstdifferentierad barnom-

sorgstaxa, vilken byggde på en rekommendation från kommunförbundets styrelse. Enligt LSt:s uppfattning, vilken delades av RegR, var det — med tanke på skatte- och bidragssystemets marginaleffekter — förenat med *svårigheter* att med stöd av likställighetsprincipen *uppnå "full rättvisa"* i varje särskilt fall. Man måste därför acceptera, menade besvärsmyndigheterna, att avgifterna i viss utsträckning bestämmas efter *schablon*. Kommunen ansågs i förevarande fall genom en kombination av bruttoinkomster och nettobelopp av vissa bidrag och kapital och genom särbedömning av egenföretagares inkomster ha "sökt följa likställighetsprincipen så långt detta " varit" praktiskt möjligt". Besvären lämnades därför utan bifall.

I framställningen rörande självkostnadsprincipen ovan har det slagits fast, att principen ger uttryck för en allmän målsättning och att den tillåter, att avgifternas storlek i viss omfattning bestämmas schablonmässigt.¹ Som en följd härav godtager besvärsmyndigheterna rimliga avgiftsöverskott. Denna ordning, som ej går helt fri från invändningar men som har betingats av i huvudsak praktiska skäl, gäller alltså även i fråga om likställighetsprincipen. Att principen ej kan tillmätas någon total juridisk exakthet medför därför, att *viss* konstaterad *olikställighet* i avgiftshänseende stundom *tolereras* utan att principen därmed anses kränkt. Härvidlag föreligger ej någon skillnad med hänsyn till om avgiften är privaträttslig eller offentligrättslig. I ex.vis *RA 1974 ref 31 (III)* ogillades besvär över beslut att uttaga samma avgift för hämtning av sopsäckar om 125 och om 160 liters rymd. RegR uttalade härvid särskilt, att renhållningsavgifterna måste av både "praktiska och administrativa skäl" bestämmas i viss mån "schablonmässigt" (se härtill nedan 6 §, C, 3).

Vad ovan sagts gäller även för det fall att avgiftsfördelningen normeras av särskild författningsbestämmelse om likställighet. Så uttalade DepCh i propositionen med förslag till VAL 55, att regeln om avgiftsfördelning efter nytta icke syftade till ett exakt resultat i varje särskilt fall,² och i rättspraxis har va-avgifter ansetts kunna bestämmas i viss mån schablonmässigt, när fråga varit om differentiering mellan fastigheter som haft resp saknat vattenmätare (se nedan 6 §, G, 3, c). Vad angår ByL:s krav på att gatukostnadsavgift skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund (56 § 2 st ByL) kan nämnas ett uttalande av DepCh om "att det tor-

1 Se kap VII, 7 §, B.

2 Prop 1955:121 s 99.

de vara omöjligt att exakt beräkna varje fastighets andel av den totala nyttan av olika anläggningar för fastigheterna i området”.³

Likställighetsprincipen kan sålunda — liksom självkostnadsprincipen — sägas ha åsatts etiketten ”*målsättningsprincip*”. Det förhållandet, att det ej är möjligt att uppnå total rättvisa vid avgiftsfördelningen och att avgifterna till följd härav kan bestämmas i viss mån schablonmässigt, medför, att viss konstaterad olikställighet stundom godtages. Häri ligger onekligen en risk, såtillvida som gränsen mellan vad som är tillåtet resp otillåtet alltmer kan komma att suddas ut. Den omständigheten, att likställighetsprincipen ges karaktären av målsättningsprincip, kan knappast utgöra något incitament för kommunerna att konstruera rättvisa taxor. Även om den schablonmässiga avgiftssättningen enligt hittillsvarande rättspraxis är underkastad vissa restriktioner, kan dock utvecklingen leda dithän, att kravet på likställighet alltmer urholkas och blir av underordnad betydelse i förhållande till kommunens ”administrativa och praktiska” svårigheter att bestämma rättvisa avgifter. Tendenser till en sådan utveckling kan skönjas i senare rättspraxis. (Se dissidenterna i *RÅ 1980 Ab 249*, nedan 6 §, C, 2.)

5 §. Kräver ett avsteg från likställighetsprincipen stöd i lag?

A. Inledning

Att likställighetsprincipen har kränkts är i avgiftssammanhang liktydigt med att en orättvis avgiftsfördelning har åstadkommits mellan kommunens medlemmar. Som exempel härpå må nämnas en fördelning av avgifter för sociala tjänster efter *nyttjarens betalningsförmåga*, varvid uttages olika höga avgifter fastän omfattningen av prestationerna är densamma (jfr nedan 6 §, A). Sundberg har om sådant fördelningssystem uttalat, att kostnaderna för nedsättningen får bäras dels av dem, vilka ej kommer i åt-

njutande av någon nedsättning, dels av kommunens medlemmar genom vanlig repartition. Nedsättningen erhåller härigenom karaktären av ett kommunalt understöd.¹ För att så kunna särbehandla sina medlemmar och därmed åsidosätta principen om lika avgift för lika prestation måste kommun — *om likställighetsprincipen kommer att lagfästas* i KL 1:6 — ha *stöd i lag* (RF 8:17). (Även i andra fall, där en bestämmelse lagfäster kravet på likställighet, såsom fallet är i VAL, LAV och ByL, kräver givetvis den formella lagkraftens princip, att också stöd för avvikelser står att finna i lag.)

En särskild fråga är, huruvida det de lege lata föreligger stöd i lag för kommuns rätt att uttaga inkomstbaserade avgifter för sociala tjänster. (Sådant lagstöd finnes beträffande sjukvårdsavgifter; se 17 § HSjvL och nedan 6 §, E, 3.) Innan detta spörsmål närmare behandlas (nedan under B, 2) skall framställningen ägnas ett antal principiellt intressanta rättsfall, vilka får belysa den ståndpunkt som rättspraxis *nu* intager i den rubricerade frågan. De aktuella fallen (*RÅ 1968 ref 30, 1970 ref 11, 1974 ref 35 samt 1975 Ab 81*) har samtliga gällt spörsmålet om lagligheten av en differentiering efter betalningsförmågan.

B. Inkomstdifferentierade avgifter

1. Rättspraxis

Den fråga, som här skall behandlas, gäller, huruvida ett avsteg från likställighetsprincipen enligt rättspraxis erfordrar stöd i lag. Det bör inledningsvis erinras om att likställighetsprincipen ej är uttryckligen fastslagen i lag, försåvitt man ej anser att så är fallet i och med förekomsten av besvärsgrundern "orättvis grund". Enligt min mening talar starka skäl för en sådan ståndpunkt. Om man bortser från det faktum, att den ursprungliga avsikten med införandet av besvärsgrundern "orättvis grund" delvis är oklar,² torde det numera knappast råda någon tvekan om att den är tillämplig i fråga om likställighetskränkande beslut. Även om KL saknar uttrycklig

1 Sundberg i FT 1941 s 8.

2 Ang den historiska bakgrunden må hänvisas till Sjöberg kap IV och Sterzel s 83 ff. Se härtill även Kaijser i FT 1964 s 303 ff och FT 1965 s 1 ff.

likställighetsbestämmelse av den typ som återfinnes i t ex VAL, där det i 26 § slås fast, att avgiftsskyldigheten skall fördelas efter ”skälig och rättvis grund”, så regleras genom besvärstadgandet i KL 7:1 den omvända situationen, då ett kommunalt beslut icke vilar på rättvis grund. Om så befinnes vara fallet är beslutet olagligt och skall därmed undanröjas. Den omständigheten, att beslutet skall upphävas om det icke vilar på rättvis grund, innebär realiter detsamma som om det i stället — som skett i VAL — hade föreskrivits, att kommunala beslut skall vila på rättvis grund. Är då RegR av den åsikten, att likställighetsprincipen är lagfäst i KL och att den till följd härav ej kan åsidosättas utan att stöd härför finnes i lag? Några rättsfall får bilda bakgrund till svaret.

Först kan pekas på *RA 1968 ref 30*, där RegR undanröjde ett taxebeslut om uttag av inkomstdifferentierade avgifter för vård i ålderdomshem. Enligt det klandrade beslutet skulle vårdtagare med enbart folkpension — efter avdrag av visst månatligt belopp för personliga behov — erlägga pensionen som vårdavgift. I övriga fall utgjordes vårdavgiften av hela den årliga nettoinkomsten upp till självkostnadspris. I särskilda fall, t ex vid annan kommuntillhörighet, skulle socialnämnden få taga ut självkostnadspris av vårdtagaren. Med nettoinkomst avsågs inkomst av fastighet, kapital, kommunalt bostadstillägg, livränta, annan pension än folkpension, sjukpenning m m efter det att vårdtagarens utgifter för hyror, räntor och skatter hade frånräknats. Taxan överklagades under påstående, att den stred mot såväl självkostnads- som likställighetsprincipen. Enligt RegR:s bedömning var kommunen oförhindrad att fastställa avgiften till ett för alla vårdtagare lika stort belopp motsvarande självkostnaden. För den som ej kunde erlägga hela avgiften fick återstoden i så fall täckas genom socialhjälp. Men genom att bestämma vårdavgiften till olika belopp efter den individuella betalningsförmågan i varje särskilt fall hade, menade domstolen, kommunfullmäktige brutit mot den kommunala likställighetsprincipen. Taxebeslutet upphävdes såsom vilande på orättvis grund. RegR:s utslag i målet kom att föranleda ett ingripande av lagstiftaren.³

I ett senare kommunalbesvärsmål avseende lekskoleavgifter — *RA 1970 ref 11* — blev dock utgången den motsatta. Här godtog RegR, att avgifterna hade differentierats efter föräldrarnas bruttoinkomst och antalet barn. Rätten att uttaga lekskoleavgifter var vid tiden för rättsfallet icke reglerad i författning — detsamma var förhållandet beträffande avgifterna i 1968

års fall — varför RegR, då den skulle fastställa om taxan vilade på orättvis grund, ej kunde söka stöd för differentieringen i särskild författningsbestämmelse. Utgången i målet kom dock att bli beroende av vad som hade förekommit i ämnet vid riksdagsbehandlingen av statsbidrag till barnstugeverksamhet m m. RegR:s domskäl bör återges in extenso:

”Vid bedömande av Buchts invändningar mot den beslutade taxan för lek-skoleavgifter bör beaktas vad som förekommit i ämnet vid riksdagsbehandlingen av statsbidrag till barnstugeverksamhet m.m.

I prop nr 62 till 1963 års riksdag om stöd till barnstugor m.m. framhöll föredragande statsrådet att det liksom hittills borde ankomma på k:nerna att fastställa avgifterna. Dessa var starkt differentierade efter betalningsförmågan, och om k:nerna fann en ökad avgiftsfinansiering påkallad utgick statsrådet ifrån att det större uttaget skulle ske från de ekonomiskt bättre ställda familjerna. — I samband med äskande i 1968 års statsverksprop av anslag till kommunala familjedaghem (V:e huvudtiteln s 49) erinrade föredragande statsrådet vidare om att familjeberedningen (SOU 1967:8) framlagt en del synpunkter på avgiftssystemet för barntillsynen i barnstugor och familjedaghem och på grundval därav redovisat en avgiftstaxa samt att beredningens uttalanden lett till att de kommunala förbunden rekommenderat k:nerna en av dem utarbetad taxa, som i flera avseenden ansluter till beredningens taxeförslag men innebär en lägre miniminivå för avgifterna. Förenämnda uttalanden har av riksdagen lämnats utan erinran.

Den av stadsfullmäktige beslutade, efter föräldrarnas bruttoårsinkomst och barnantal differentierade taxan för stadens lekskolor överensstämmer helt med den av familjeberedningen utarbetade taxan för lekskolor. I målet har icke gjorts gällande att avgiften i något inkomstläge skulle överstiga k:nens självkostnader.

På grund av här angivna omständigheter föranleder vad Bucht anfört mot avgiftsdifferentieringen icke till att det klandrade beslutet kan anses vila på orättvis grund eller eljest vara olagligt i något av de hänseenden, som omförmäles i 76 § kommunallagen. RegR lämnar därför besvären utan bifall!”

Det anmärkningsvärda är, att RegR i RÅ 1970 ref 11 har accepterat en sådan avvikelse från likställighetsprincipen, som domstolen tidigare i RÅ 1968 ref 30 ansett olaglig, och att så har skett med stöd av enbart spridda uttalanden från statsmakternas sida. Det kan vid en första anblick synas som om till grund för ”rättstillämpningen” har legat principer uttryckta i en budgetproposition i anledning av att barnomsorgsverksamheten erhållit statsbidrag. Det centrala för utgången i målet torde emellertid ha varit, att statsrådets uttalanden ”av riksdagen” hade ”lämnats utan erinran”. Det kan i sammanhanget nämnas, att det beträffande ålderdomshemsav-

gifterna i 1968 års fall fanns uttalanden som närmast talade mot att medge avgiftsdifferentiering. Här är framför allt att märka ett uttalande av DepCh i prop 1947:243 (ang grunderna för ålderdomshemsvårdens ordnande och utbyggnad) om att ålderdomshemsavgifterna borde vara enhetliga och lika för alla oberoende av inkomst och förmögenhetsställning.⁴ Uttalandet har — jämte andra — visserligen anmärkts under referatrubriken men dess betydelse för utgången i målet är ej klarlagd.

Avgörandet i RÅ 1970 ref 11 har med rätta kritiserats av bl a Lavin, som finner det betänkligt att RegR på detta sätt går utanför de i författningssvåg meddelade normerna.⁵ Den självständiga ställning som RegR i sin egenkap av domstol tillerkännes i vår författning bör, menar Lavin, medföra, att RegR icke i det enskilda fallet tar emot direktiv beslutade i andra former än lag och under inga omständigheter lystrar till rent politiska strömningar.

Som bekant ger RF 1:1 uttryck bl a för den s k lagbundenhetens princip, varmed avses att all offentlig makt skall utövas under lagarna. Grundlagberedningen hade i sitt förslag till RF intagit en bestämmelse om att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i sin verksamhet skulle vara bundna av rättsordningens regler.⁶ I sitt remissyttrande över beredningens förslag framhöll riksdagens ombudsmän, att vid sidan av den fria åsiktsbildningen och den allmänna rösträtten borde såsom särskilt utmärkande för den svenska folkstyrelsen nämnas, att den underkastar sig lagens bud. Grundsatsen om all offentlig maktutövnings lagbundenhet var enligt ombudsmännen så viktig att den borde slås fast i RF:s inledningsparagraf. Så blev också fallet.

Om RegR ej, såsom skedde i RÅ 1968 ref 30, markerar sin självständiga ställning som domstol utan i stället visar en sådan lyhördhet och följsamhet gentemot statsmakterna, som RÅ 1970 ref 11 ger exempel på, kommer lagbundenhetens princip att allvarligt äventyras. En tänkbar följd härav är, att "rättsregler" tillhandahålles i förarbetena i stället för i lagtexten. Så har enligt min mening skett när det gäller "rätten" att differentiera avgifter för sociala tjänster efter betalningsförmågan (se nedan under 2).

RegR:s ställningstagande i RÅ 1970 ref 11 bekräftades senare i RÅ 1975 Ab 8I, där en annan avgift — daghemsavgift — hade differentierats efter

4 Prop s 54.

5 Lavin i FT 1975 s 285 f.

6 Förslaget 10 kap 5 § 1 st. — Jfr prop 1973:90 s 228.

inkomst och barnantal. Det klandrade beslutet byggde helt på ett normalförslag till barntillsynstaxa, som utarbetats av kommunförbundet. RegR:s pluralitet ogillade besvären med hänvisning till det betraktelsesätt som kommit till uttryck i RÅ 1970 ref 11. Två ledamöter var emellertid skiljaktiga och ansåg en sådan avvikelse från likställighetsprincipen (som daghemsavgifter efter betalningsförmågan innebar) ej kunna göras utan stöd i lag. (Jfr RÅ 1979 Ab 237, där LSt — i vars beslut RegR ej gjorde ändring — uttalade, att differentierade barnomsorgstaxor sedan lång tid tillbaka har godtagits.)

Trots att kravet på rättskipningens normbundenhet ställdes mycket lågt i RÅ 1970 ref 11, har lagbundenhetens princip i RF 1:1 ej ansetts lägga hinder i vägen för denna typ av rättstillämpning. RegR:s utslag i målet RÅ 1975 Ab 81 — där utgången alltså blev beroende av det ”betraktelsesätt” som kommit till uttryck i RÅ 1970 ref 11 — meddelades nämligen efter RF:s ikraftträdande 1.1.1975.

Avslutningsvis kan pekas på rättsfallet RÅ 1974 ref 35, där RegR undanröjde ett beslut av landsting att uttaga differentierade avgifter för s k ”utförsäkrade” patienter i långtidsvård. Då uttryckligt författningsstöd saknades för differentieringen mellan försäkrade och utförsäkrade patienter, hade landstinget överskridit sin befogenhet.

Den klandrade sjukvårdstaxan innebar differentiering i tre olika hänseenden: För det första skulle skilda avgiftsnormer komma att gälla för akutvården och långtidsvården. Att avgifterna varierade med hänsyn till beskaffenheten av vården, såsom tidigare ej sällan var fallet med avgifter för vård på allmän sal och på enskild sal, ansåg RegR i och för sig ej strida mot likställighetsprincipen. På grund av utredningstekniska brister kunde dock frågan, om skillnaden i avgiftsnormer mellan akut- och långtidsvård var motiverad av vårdens olika beskaffenhet, ej besvaras. För det andra medförde beslutet, att patienter som omfattades av sjukförsäkringen skulle erlægga en låg enhetlig avgift, medan avgiften för utförsäkrade patienter i vissa fall blev betydligt högre. För det tredje hade bland de utförsäkrade patienterna en långtgående differentiering gjorts så, att avgiftens storlek i det enskilda fallet bestämdes på grundval av patientens (i vissa fall även makes) ekonomiska förhållanden.

När det gällde differentieringen efter betalningsförmågan fann RegR ordalydelsen av 27 § SjäVL i och för sig ej utesluta sådan olikformig behandling. Emellertid kunde domstolen ej — ”vare sig i förarbetena till nuvarande eller tidigare bestämmelser — finna belägg för att en så långtgående

de differentiering som den aktuella skulle kunna tillåtas". Frågan är, om RegR hade kunnat godtaga en "mindre långtgående" differentiering. Detta är ej otänkbart med tanke på den hänvisning som i sammanhanget gjordes till det äldre rättsfallet RÅ 1940 ref 29.⁷ Här hade stadsfullmäktige uppdragit åt ett nyinrättat organ — benämnt sjukhusavgiftsdelegerade — att besluta om avgiftsnedsättning för obemedlade och mindre bemedlade patienter. RegR accepterade denna form av avgiftsnedsättning och åberopade till stöd härför tre omständigheter: För det första hade före tillkomsten av 1864 års lasaretskungörelse för flertalet allmänna sjukhus gällt bestämmelser om att sådan nedsättning kunde ske. För det andra kunde RegR ej finna någon omständighet som tydde på att man vid tillkomsten av kungörelsen och senare lagstiftning i ämnet velat frångå denna ordning. För det tredje hänvisades till uttalanden av den sk fattigvårdslagstiftningskommittén, vilka närmast gav vid handen, att differentieringen överensstämde med gällande rättsuppfattning.⁸

Den differentiering som gjorts mellan utförsäkrade och försäkrade patienter befanns ej motiverad av skillnader vare sig i vårdens beskaffenhet eller i betalningsförmågan hos patienterna. Stöd för denna differentiering kunde överhuvudtaget ej sökas i sjukvårdslagstiftningen. Uttryckligt lagstöd för differentieringen hade ej heller givits inom socialförsäkringarnas ram eller annorstädes. I allt fall i nu berörda hänseende hade landstinget överskridit sin befogenhet.

Rättsfallet RÅ 1974 ref 35 är delvis svårtolkat. Det synes i och för sig naturligt, att RegR kunde ha godtagit en differentiering av avgifterna med hänsyn till beskaffenheten av den meddelade vården, detta på grund av att prestationerna i en sådan situation ej är identiska (se nedan 6 §, E, 4). I sådant fall talar i stället rättviseskäl för en differentiering. Utredningen i denna del av målet var dock otillräcklig.

När det sedan gäller differentieringen av avgifterna efter betalningsförmågan, tyder rättsfallet på att RegR utan direkt lagstöd kunde ha godkänt denna form av särbehandling, om blott differentieringen hade varit mindre långtgående (jfr ovan). Rättsfallet skulle alltså i denna del kunna ges den tolkningen, att RegR visserligen godtagit en differentiering av sjukvårdsavgifter efter betalningsförmågan men samtidigt också krävt, att dif-

7 Om detta rättsfall, se Lundevall i FT 1940 s 287 ff och Sundberg i FT 1941 s 1 ff.

8 Ang kravet på likställighet vid denna tid, se Sundberg i FT 1941 s 20.

ferentieringen skulle hålla sig inom rimliga gränser och ej göras alltför långtgående.

Även om sålunda RegR ej helt tillbakavisat en differentiering av avgifterna efter betalningsförmågan, har domstolen i vart fall icke accepterat, att en viss patientkategori särbehandlas i förhållande till en annan. (Ett beslut om liknande särbehandling upphävdes f ö i det äldre rättsfallet *RÅ 1913 ref 55*, där ett landsting ansågs ha överskridit sin befogenhet genom att fastställa högre legosängsavgift för volontärer och soldater än för övriga inom länet mantalsskrivna personer.) Med avseende på denna särbehandling var domstolen enig om att differentieringen krävde stöd i lag. Emellertid utvisar domskälen, att differentieringen mellan utförsäkrade och försäkrade patienter kunde ha godkänts, om domstolen någonstans — icke nödvändigtvis i sjukvårdslagstiftningen — funnit lagstöd för densamma.

Att RegR i sistnämnt hänseende ansåg sig behöva lagstöd för att godkänna särbehandlingen torde ha sin förklaring däri, att 27 § SjäVL endast medgav en avgiftsdifferentiering mellan inom- och utomlänspatienter. Patienter, som var bosatta inom sjukvårdsområdet, skulle — och skall alltså, se 17 § HSjäVL — behandlas lika. Däremot kan domen ej uppfattas som ett generellt avståndstagande från ett system med inkomstdifferentierade sjukvårdsavgifter, men dylika avgifter fick ej uttagas enbart av utförsäkrade patienter. För att möjliggöra ett sådant avgiftssystem ingrep dock lagstiftaren, och rätten att uttaga inkomstrelaterade avgifter av utförsäkrade patienter har numera stöd i lag (17 § 2 st HSjäVL).⁹

Sammanfattningsvis kan i största korthet sägas att det ej är möjligt att av rättsfallet *RÅ 1974 ref 35* draga den slutsatsen, att RegR ansett likställighetsprincipen vara lagfäst i och med förekomsten av besvärsgrundern "orättvis grund" och att den av denna anledning ej kunde åsidosättas utan stöd i lag. Om detta hade varit domstolens ståndpunkt, borde frågan om lagligheten av inkomstdifferentierade avgifter ha bedömts på likartat sätt i samtliga i detta avsnitt anförda rättsfall. I *RÅ 1970 ref 11* och *1975 Ab 81* krävde man uppenbarligen ej något lagstöd för att godkänna en sådan avvikelse från likställighetsprincipen, som tidigare i *RÅ 1968 ref 30* ansetts olaglig.

2. Regleringen i SoL

När vi så kommer över till frågan, huruvida kommun de lege lata har stöd i lag för rätten att uttaga inkomstbaserade avgifter inom ramen för socialtjänsten, kan det till en början erinras därom, att riksdagen i stor utsträckning kan delegera normgivningsmakt avseende avgifter både till regering-
en och till kommun (se kap III, 2 §). I samband med sådan delegation har det förekommit, att bemyndigandet tillika föreskriver rätt att besluta om en avgiftsfördelning, vilken eljest skulle strida mot likställighetsprincipen. Så t ex äger regeringen enligt ett bemyndigande i 5 § LKAvg medge att kommun får bedriva försöksverksamhet med s k boendeparkering på gatumark — en form av parkering som onekligen innebär ett gynnande av vissa fordonsägare framför andra.¹⁰ Regeringen anses även kunna besluta om sådana avvikelser från likställighetsprincipen som kan bli aktuella när regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikation.¹¹ Ett annat stadgande, varigenom undantag från likställighetsprincipen göres, återfinnes i 2 § LKAvg, där fullmäktige ges befogenhet att medge rörelsehindrade trafikanter befrielse från skyldighet att erlägga parkeringsavgift.¹²

Av den sistnämnda bestämmelsen framgår att en avvikelse från likställighetsprincipen är tillåten. I andra fall framgår det ej klart av lagens ordalydelse, att likställighetsprincipen i visst hänseende ej behöver iakttagas. Av äldre bestämmelser må först nämnas stadgandet i 19 a § ShjL om avgift för ålderdomshemsvård, vilket tillkom som ett resultat av att RegR i målet RÅ 1968 ref 30 (se ovan under 1) undanröjt ett beslut om uttag av vårdavgifter, vilka hade differentierats med hänsyn till den individuella betalningsförmågan. Medan ifrågavarande bestämmelse blott slog fast, att avgiften skulle utgå enligt grunder som beslutades av kommunen, att avgiften ej fick överstiga verksamhetens självkostnad och att vårdtagaren vid bestämmandet av avgiften skulle förbehållas medel för personliga behov, synes själva rätten att differentiera avgifterna efter inkomsten ha kommit till uttryck i den s k avgiftskungörelsen (1 §), vilken hade beslutats av KMt. Nu torde det emellertid förhålla sig så, att man från lagstiftarens sida tänkt

10 Se härtill nedan 6 §, D, 3, b).

11 Prop 1979/80:34 s 5.

12 Se härtill nedan 6 §, D, 3, a).

sig, att rätten att uttaga differentierade avgifter skulle följa av uttrycket *"enligt grunder som beslutades av kommunen"*. Att så har varit avsikten synes kunna utläsas av DepCh:s uttalande i samband med lagändringen.¹³

I uttrycket *"enligt grunder"* etc, varmed primärt får avses de normer eller riktlinjer efter vilka avgifterna skall bestämmas och fördelas, kan dock näppeligen intolkas någon rätt att i visst avseende åsidosätta likställighetsprincipen. Uttrycket synes enbart visa, att fråga är om delegation eller, annorlunda uttryckt, om ett bemyndigande för kommun att själv utforma och fastställa taxan. En jämförelse kan härvid göras med vad som gällde i fråga om sjukvårdsavgifter. Enligt dåvarande 27 § SjäVL ägde sjukvårdshuvudman bestämma efter vilka grunder och till vilket belopp vårdavgift skulle erläggas till sjukhuset för där meddelad sjukvård. Ordalydelsen av denna bestämmelse ansågs av RegR i rättsfallet RÅ 1974 ref 35 (se ovan under 1) i och för sig ej utesluta att vårdavgiften differentierades med hänsyn till betalningsförmågan. Enbart denna omständighet utgjorde dock inget tillräckligt stöd för att godtaga differentieringen. Ej heller i det äldre fallet RÅ 1913 ref 55 ansågs enbart rätten att fastställa grunder och belopp för legosängsavgift berättiga kommun att avvika från likställighetsprincipen. Av den nuvarande avgiftsbestämmelsen i 17 § HSjäVL framgår dock — förutom att vårdavgifter uttages enligt grunder som landstingskommunen bestämmer — att vårdavgiften för utförsäkrade patienter kan bestämmas med hänsyn till vederbörandes betalningsförmåga.

Samma skrivsätt — *"enligt grunder"* etc — återkommer även i andra sammanhang. Medan den s k barnstugeutredningen föreslog en otvetydig bestämmelse om att skälig hänsyn skulle få tagas till betalningsförmågan, när barntillsynsavgifter bestämdes,¹⁴ kom 11 § FsL — och senare 11 § BoL — endast att föreskriva, att avgift skulle utgå enligt grunder som beslutades av kommunen. Likaså kunde enligt 1 § LKAvg i dess ursprungliga lydelse avgift för markupplåtelse uttagas med skäligt belopp enligt grunder som fullmäktige bestämde. Avgifterna kunde differentieras med hänsyn till ett antal i propositionen närmare angivna ändamål — dessa grunder kom sedermera att upptagas i lagtexten — och var ej bundna till kommunens kostnader för upplåtelsen, utan den övre gränsen för avgiftsuttagets storlek skulle normeras av ordet *"skäliga"*. Fråga var sålunda om avsteg in-

13 Prop 1971:121 s 40. — Jfr Lavin i FT 1975 s 283 och Riberdahl i FT 1978 s 252.

14 SOU 1972:27 s 582.

te bara från likställighetsprincipen utan också från självkostnadsprincipen. I lagtexten föreskrevs dock inget om att sådana avvikelser var tillåtna.

Om i uttrycket "enligt grunder" etc skulle kunna intolkas ett bemyndigande att avvika från likställighetsprincipen, borde ex.vis byggnadslovsavgifter kunna fördelas utan hänsynstagande till denna kommunalrättsliga grundsats. Enligt 8 § 2 st BySt ankommer det nämligen på fullmäktige att i taxa ange "grunder" för beräkningen av sådan avgift. (En motsvarande regel beträffande avsyningsavgifter finnes i 59 § FBV.) En annan variant möter i ByL, där kommunfullmäktige enligt 56 § 3 st bemyndigas att besluta om "grunderna" för fördelningen av gatukostnader.

När det gäller avgifter för tjänster av social servicekaraktär uttages sådana numera med stöd av 35 § SoL. Rent språkligt ger ej heller detta stadgande uttryck för någon rätt att differentiera avgifterna efter inkomsten utan fastslår på enahanda sätt, att avgifterna skall utgå med skäliga belopp och enligt grunder som kommunen bestämmer. Om denna bestämmelse uttalade socialutredningen bl a, att möjlighet till avgiftsdifferentiering borde finnas. Utredningen, som konstaterade att hinder ej tidigare mött mot en sådan differentiering vad avser barnomsorgsavgifter (här replierades på RÅ 1970 ref 11), avstod emellertid från att föreslå särskilda bestämmelser härom.¹⁵ Senare uttalar DepCh, att hittillsvarande rättsliga prövningar medgivit att avgifterna differentieras efter betalningsförmågan. Någon annan regel om principerna för individuellt bestämda avgifter än att dessa skall vara "skäliga" ansåg han dock ej böra ges.¹⁶

I 35 § SoL stadgas särskilt att avgifter avseende helinackordering i servicehus för äldre människor skall bestämmas så, att de boende förbehålles tillräckliga medel för sina personliga behov, och att regeringen äger besluta ytterligare föreskrifter om sådana avgifter. Regeringen har utnyttjat detta bemyndigande genom att i SoF meddela bestämmelser motsvarande dem som tidigare fanns i avgiftskungörelsen, och rätten att bestämma avgiften med hänsyn till den helinackorderades inkomster är föreskriven i 46 § 1 st SoF. Bemyndigandet i SoL har dock inget direkt att säga om att regeringen på sådant sätt äger besluta från likställighetsprincipen avvikande föreskrifter.

Här skall ej närmare ingås på problematiken om förarbetenas betydelse vid lagtolkningen, men om det såsom föreslagits av kommunalbesvärss-

15 SOU 1977:40 s 273, 853.

16 Prop 1979/80:1 s 547.

kommittén i lag stadgas ett förbud mot särbehandling av kommunmedlemmar, så måste det också av lag framgå, att en sådan avvikelse härifrån, som systemet med inkomstdifferentierade avgifter innebär, är tillåten (RF 8:17). En sak är, att förarbetena får tjäna som hjälpmedel vid tolkningen av en given rättsregel. Något helt annat är det fråga om när lagstiftaren i förarbetena tillhandahåller viktiga regler, t ex för avgiftsfördelningen, varom någon antydning ej ges i lagtexten.¹⁷ Om de rättstillämpande myndigheterna godtagit ett sådant förfarande, kommer principen om all maktutövnings normbundenhet (RF 1:1) att allvarligt äventyras.

Lagfästes likställighetsprincipen i KL 1:6 enligt förslaget, måste alltså kommun — om den har för avsikt att särbehandla sina medlemmar på sätt nämnda stadgande förbjuder — söka stöd för avvikelser i lag. Härvidlag kan den omständigheten, att det i 35 § SoL föreskrives, att avgift utgår "enligt grunder som kommunen bestämmer", knappast uppfattas som ett stöd för rätten att uttaga inkomstrelaterade avgifter och därmed göra avsteg från likställighetsprincipen. Ej heller tycks det finnas något stöd för en sådan tolkning i motiven. Möjligen skulle man kunna tänka sig, att i uttrycket "skäliga avgifter" intolka en rätt till dylik differentiering, i det att det skulle anses skäligt att personer med höga inkomster erlägger högre avgifter än personer med lägre inkomster. Lagförarbetena är dock även på denna punkt föga upplysande.¹⁸ Osäkerheten härvidlag förstärkes av det faktum, att ordet "skäliga" även har använts för att markera den övre gränsen för avgiftsuttagets storlek i fall då avgifterna ej är bundna till självkostnaden. Man har också i visst fall velat lagfästa självkostnadsprincipen genom att särskilt ange, att avgifterna skall bestämmas efter "skälig" grund.¹⁹

Mot bakgrund av vad ovan sagts torde man våga hävda, att det *de lege lata* ej föreligger stöd i lag för kommunernas rätt att uttaga inkomstdifferentierade avgifter för sociala tjänster, då rätten härtill ej följer av ett uttryckligt bemyndigande i lagen utan — vad angår helinackorderingsavgifter — endast av 46 § SoF. "Rätten" att uttaga inkomstbaserade avgifter för

17 Jfr Hessler i SvJT 1957 s 241 ff.

18 Jfr det uttalande av DepCh i prop 1963:62 (V:e huvudtiteln s 49), till vilket RegR hänvisade i målet RÅ 1970 ref 11 (ovan under 1).

19 Se kap VII, 3 §, B, 1.

andra sociala tjänster, ex.vis barntillsyn, är enbart förutsatt i motiven.²⁰ Visserligen har man i hittillsvarande rättspraxis icke krävt lagstöd för att godkänna uttag av inkomstrelaterade avgifter (se ovan under 1), men om kommunalbesvärskommitténs förslag realiseras, synes 35 § SoL böra ändras, om man *för framtiden* vill bevara detta avgiftssystem.

6 §. Tillåten och otillåten differentiering

A. Utgångspunkten för undersökningen. Avsnittets uppläggning

Besvärsmyndigheterna har i åtskilliga fall haft att taga ställning till frågan om lagligheten av *taxebeslut*, vilka för vissa kommunmedlemmar föreskrivit lägre avgifter eller inga avgifter alls. Som inledande exempel härpå kan pekås på fyra rättsfall, där kommunen ej anfört några direkta skäl till stöd för sådan särbehandling.

I *RA 1922 ref 67* hade en kommunalstämma förskjutit medel för anläggning av kloakledning och herefter beslutat ålägga "vissa" fastighetsägare att ersätta kostnaden. Med anledning av besvären häröver uttalade KB: "Enär fråga om kloakledning för ett samhälle måste anses innefatta en sådan kommunens gemensamma hushållningsangelägenhet, att även de samhällets medlemmar, vilka till följd av sin boningsort inom samhället ej kunde av berörda inrättning hämta omedelbart gagn, vore skyldiga att delta i kostnaden för kloakledningens anläggning, funne KB skäligt att med upphävande av det klandrade beslutet visa målet åter till kommunalstämman för förnyad behandling." RegR anlade dock ett något annorlunda synsätt och upphävde KB:s överklagade beslut, bl a "enär kommunalstämmans klandrade beslut icke kunde medföra förpliktelse för däri avsedda fastighetsägare att till kommunen utgiva ersättning för kloakledningens utförande". Då RegR i andra rättsfall från samma tid godtagit lag-

20 Av annan mening är Riberdahl, som härom har uttalat, att man numera kan hävda, "att lagstöd finns för att differentiera avgifterna efter betalningsförmågan" (FT 1978 s 252).

ligheten av avgiftstypen som sådan,¹ får det i detta fall antagas ha förelegat ett brott mot likställighetsprincipen. Anledningen till att det klandrade beslutet icke kunde grunda någon rätt att uttaga avgift skulle alltså ha varit, att kommunalstämman beslutat ålägga endast "vissa" fastighetsägare avgiftsskyldighet.

I *RA 1925 S 155* hade genom det klandrade beslutet bestämts olika grunder för äldre och nytillkommande elabonnenters årsavgifter. Till följd härav skulle det av sistnämnda grupp komma att uttagas en lägre avgift än av den förra gruppen. Då beslutet gjorde en åtskillnad mellan olika grupper av kommunmedlemmar, och då några godtagbara sakskalet ej anförts till stöd för denna olikformiga behandling, ansågs beslutet vila på orättvis grund.

I *RA 1936 S 70* hade kommunen beslutat uttaga anslutningsavgifter till vattenverk enbart av ägare till nybyggda fastigheter. I och med att avgifter skulle utgå endast för viss grupp av fastigheter, stod beslutet i strid med den enligt kommunallagarna gällande likställigheten mellan medlemmarna i samhället.

I *RA 1976 Ab 360*, slutligen, hade fullmäktige för fastigheter inom viss kommun del beslutat om reduktion av tidigare fastställd va-anslutningsavgift. Enligt klaganden vilade beslutet på orättvis grund, då det missgynnade fastighetsägare som var bosatta utanför det aktuella området. Då kommunen ej angivit några bärande skäl för differentieringen, ansåg besvärsmyndigheterna beslutet innefatta ett obehörigt gynnande av viss medlemsgrupp.

Fall finnes också, där ett *individuellt beslut av fullmäktige* befunnits kränka likställighetsprincipen; se t. ex *RA 1917 C 108*, där fullmäktige hade beslutat höja gasavgiften enbart för en abonnent.

I sammanhanget kan även ges några exempel på fall, där ett *debiteringsbeslut* gynnat eller missgynnat vissa avgiftsskyldiga och där likställighetssynpunkter beaktats vid besvärsprövningen. I *RA 1955 I 221* hade klaganden påförts en vattenanslutningsavgift som var högre än för andra vattenabonnenter. I densamma hade nämligen inräknats en intrångsersättning, som kommunen vid en tidigare processförlikning åtagit sig att utge till klaganden. Då beslutet uppställde strängare villkor för fastighetsägarens anslutningsrätt än för andra — dvs missgynnade honom — ansågs det vila på orättvis grund. — I *RA 1950 I 241* medgavs en konsumtionsförening debitering av vattenavgift efter den lägre taxa som gällde för industriförbrukning. Tidigare hade avgift uttagits enligt en högre taxa för hushållsförbruk-

ning. Beslutet befanns vila på orättvis grund, emedan föreningen blivit gynnad framför övriga medlemmar av kommunen. — Rättsfallet *RA 1980 Ab 495* gällde besvär över beslut av kommunstyrelse att fastställa va-anslutningsavgift. Enligt LSt vilade beslutet på orättvis grund, eftersom kommunstyrelsen — genom att vid debiteringen frångå den för kommunen gällande va-taxan — obehörigen hade gynnat viss kommunmedlem i förhållande till andra medlemmar. RegR lämnade besvären häröver utan bifall. — I *RA 1980 Ab 48* upphävdes ett beslut av kommunstyrelsens arbetsutskott att befria en kommunmedlem — men ej andra — från skyldighet att gälda ränta på obetald va-anslutningsavgift. LSt ansåg, att det här rörde sig om ett brott mot likställighetsprincipen, varför beslutet undanröjdes med stöd av besvärsgunden "orättvis grund". RegR lämnade — liksom i föregående mål — besvären utan bifall, något som kan tyda på att domstolen ej instämt i LSt:s uppfattning beträffande tillämplig besvärsgund (jfr ovan under 2 §, B).

Ovan har bl a givits några exempel på fall, där den klandrade taxan för vissa kommunmedlemmar föreskrivit lägre avgifter eller rentav avgiftsbefrielse. Även om taxan ej uttryckligen föreskriver en särbehandling av vissa avgiftsskyldiga kan den ändock komma att kränka likställighetsprincipen, i det att den innehåller en *fördelningsgrund*, vilken kommer att medföra en orättvis avgiftsfördelning. I och med att besvärsmyndighet i sådant fall ej accepterar grunden för avgiftsfördelningen, underkänner den samtidigt även effekten eller "utfallet" av taxan. Därmed är i och för sig icke sagt, att en differentiering över huvud ej är möjlig, utan endast, att den aktuella fördelningsgrunden ej kan godtagas. Delvis annorlunda är situationen då en taxa, som bygger på en i och för sig saklig fördelningsgrund, i det särskilda fallet har konstruerats på sådant sätt, att den leder till en alltför långtgående differentiering. För att man i detta fall skall kunna avgöra, om likställighetsprincipen åsidosatts, är det ej tillräckligt att konstatera, att fördelningsgrunden som sådan är saklig, utan härutöver är det nödvändigt att närmare undersöka utfallet av taxan för olika kategorier avgiftsbetalare.²

En taxa kan sålunda antingen föreskriva eller åstadkomma en olikställdhet vid fördelningen av avgifterna. Frågan i sådana fall blir under vilken eller vilka förutsättningar som kommun äger uttaga olikformiga avgifter eller, annorlunda uttryckt, vad som utgör *saklig grund för avgiftsdifferentiering*. Om detta spörsmål har i litteraturen uttalats följande:

Sundberg hävdar (s 413), att likställighetsprincipen ej hindrar en taxedifferentiering, "där en sådan är objektivt motiverad; principen utgör alltså inom den ekono-

2 Betydelsen av att i vissa fall undersöka taxans "utfall" kommer att närmare belysas i samband med genomgången av rättspraxis rörande va-avgifter (nedan under G, 4).

miska förvaltningen icke hinder mot en affärsmässig taxedifferentiering, exempelvis genom rabatter åt större förbrukare". Enligt Sundberg torde principen ej heller utesluta, "att i en kommun personer inom stads- eller byggnadsplanlagt område, där i följd av bebyggelsetätheten distributionskostnaderna pläga vara lägre, erhålla nyttigheten till ett billigare pris än de, som bo utom samma område — ett stöd här för utgör den legala skillnad mellan planlagt och icke planlagt område, som byggnadslagstiftningen innehåller". I flertalet fall måste dock — menar Sundberg — en differentiering efter bosättningsplats anses strida mot likställighetsprincipen, "och detta även om den skulle kunna motiveras med olika kostnader för olika kommundelar. Är kommunen en enhet, bör även kommunens verksamhet, där ej annat är stadgat, så anses. Kostnaden för denna verksamhet bör då också efter likformiga grunder drabba dem, som använda sig därav; samma prestation skall betalas på samma sätt. Otillåten är därför även en differentiering med hänsyn till kommunmedlemmarnas subjektiva förhållanden, exempelvis deras samhälls- eller förmögenhetsställning" (ibid s 414). *Sterzel* har uttalat (s 103), "att kommunerna äga rätt att vid avgifters bestämmande göra åtskillnad mellan medlemmarna på objektiva grunder. Hänsyn får tagas till dessas nytta av tillhandahållna tjänstbarheter även som till de kostnader de orsaka kommunen. Gränser finnas dock för denna differentiering, som t ex icke torde få göras alltför vittgående med hänsyn till medlemmarnas olika bosättning i kommunen." Enligt *Lavin* (i FT 1975 s 291) framgår av rättspraxis, "att tillämpningen av likställighetsprincipen förutsätter objektivt godtagbara skäl för en differentiering av kommunala avgifter". När det gäller differentiering av kostnadsskäl har *Lindquist* som sin mening uttalat (s 89 f), att kommun självfallet är "oförhindrad att differentiera avgifterna med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika prestationer". Denne författare påpekar dock, att kommun inte alltid är tvungen att differentiera avgifter med hänsyn till kostnadsskillnaden mellan olika prestationer utan har viss befogenhet att göra schablonmässiga prissättningar.

Det kan slås fast att en avgiftsdifferentiering, som grundar sig *enbart* på de avgiftsskyldigas personliga förhållanden, såsom t ex förmögenhetsställning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp, är oförenlig med likställighetsprincipen, såvida ej annat är särskilt stadgat.³ Att differentieringen sålunda skall vila på *saklig* och icke på vad som kan benämnas *personlig* grund kommer till klart uttryck i ett rättsfall rörande arrendavgifter, nämligen *RÅ 1951 I 51*. Här hade stadsfullmäktige beslutat att med 1 öre/kvm höja den årliga avgiften för upplåtelse av landsställen å staden tillhörig mark. För personer, vilka å dylik fastighet bedrev affärsrörelse, skulle dock arrendavgiften höjas med 4 öre/kvm. Från avgiftshöjningen undantogs vissa områden, bl a sådana som innehades av bofast fiskarebefolk-

3 T ex 17 § 2 st HSjvL, vilket stadgande ger kommun rätt att av "utförsäkrade" patienter uttaga avgift med hänsyn till betalningsförmågan (se nedan under E, 3).

ning. Enligt LSt vilade det klandrade beslutet på orättvis grund, ”då stadsfullmäktige bestämt olika avgifter för skilda persongrupper”. RegR var däremot av annan åsikt och fann avgifterna ha blivit differentierade efter ifrågavarande markområdets belägenhet och användning och *icke*, såsom LSt förmenade, *med hänsyn till huruvida innehavaren var att hänföra till den ena eller andra persongruppen*. Vid sådant förhållande vilade taxan icke på orättvis grund. ”I detta fall har sålunda den grundläggande principen om differentiering efter allenast objektivt godtagbara skäl kommit till synnerligen klart uttryck i både KB:s och RegR:s utslag.”⁴ Jfr *RA 1980 Ab 86*, där den differentiering i avgiftshänseende, som enligt taxan gjorts mellan båtsportens utövare och andra idrottsutövare i kommunen, befanns ha ”*skett efter saklig och inte personlig grund*”.

Mot bakgrund av vad ovan sagts blir följaktligen *utgångspunkten* för den fortsatta undersökningen, att en avgiftsdifferentiering skall vila på saklig grund eller — som Sundberg uttrycker saken — vara objektivt motiverad. För att man skall kunna besvara frågan, när en differentiering är tillåten eller otillåten, är det emellertid ej tillräckligt att konstatera, att differentieringen skall vila på saklig grund, utan härutöver måste fastställas vilka slags skäl som är att klassificera som ”sakliga”. Här uppkommer genast ett problem, eftersom det ej låter sig göras att ge en heltäckande regel om vilka slags sakskalet som möjliggör en avgiftsdifferentiering. Frågan om vad som utgör objektivt godtagbara skäl för differentiering får nämligen besvaras från fall till fall beroende på vilken slags avgift differentieringen gäller. Så t ex ansågs arrendeavgifterna i ovannämnda *RA 1951 I 51* ha differentierats utifrån en tämligen speciell fördelningsgrund, nämligen ”markområdenas belägenhet och användning”.

Den närmaste uppgiften blir att söka fastställa under vilken eller vilka förutsättningar som kommun äger uttaga differentierade avgifter. Då — som framgått — något för samtliga kommunala avgifter entydigt svar på frågan, vad som utgör sakliga skäl för avgiftsdifferentiering, ej kan ges, har undersökningen i första hand måst inriktas på speciella avgiftstyper, nämligen renhållningsavgifter (C), avgifter för upplåtelser å allmän plats (D), sjukvårdsavgifter (E), avgifter för sociala tjänster (F), vatten- och avloppsavgifter (G), gatukostnadsavgifter (H) samt vissa övriga avgifter (I). I ett första avsnitt (B) skall dock till behandling upptagas några likställig-

hetsspörsmål av mera generell karaktär, och sammanfattningsvis skall göras ett försök att med ledning av undersökningsresultatet formulera vissa mer eller mindre allmängiltiga principer för avgiftsdifferentiering (J).

B. Några allmänna likställighetsspörsmål

1. Olaga avgiftsuttag och skattesubventioner

Det första av de fall, som här skall behandlas, gäller olaga avgiftsuttag och skattesubventioner. Ett taxebeslut kan ge upphov till olikställighet mellan avgiftsbetalare och skattebetalare eller mellan skattebetalare inbördes. Det vanligaste är emellertid, att frågan om olikställighet aktualiseras då den totala avgiftsbördan skall fördelas mellan avgiftsbetalarna.

Kravet på likställighet har åsidosatts, om en kommunal verksamhet finansieras medelst avgifter, trots att den rätteligen bör finansieras medelst skatt, eller om kommun beträffande en verksamhet, som i och för sig får avgiftsfinansieras, beslutar uttaga avgifter som går utöver självkostnaden. I det förstnämnda fallet särbehandlas avgiftsbetalarna — såsom varande även skattebetalare — i förhållande till övriga skattebetalare, eftersom avgifterna är avsedda att täcka kostnader för sådana angelägenheter till vilka samtliga kommunmedlemmar skall bidra genom allmän repartition. Avgiften erhåller härigenom karaktären av skatt och ett beslut med dylik innebörd — s k *olaga avgiftsuttag* eller olaga beskattning — är kommunalrättsligt olagligt. I det andra fallet *särbeskattas* vissa kommunmedlemmar, i det att kommunen via avgiftsöverskottet erhåller en inkomst, som kan användas för täckning eller finansiering av andra kommunala utgifter än sådana som särskilt föranletts av den avgiftsbelagda verksamheten. Då avgiften — till den del den överstiger självkostnaden — realiter är en skatt, är utgångspunkten, att även denna form av olikställighet är kommunalrättsligt olaglig.⁵ Som tidigare framhållits godtager man dock i rättspraxis avgiftsöverskott som icke till väsentlig eller påtaglig del överstiger en för verksamheten beräknad självkostnad.⁶ Enligt min mening måste dock

5 Se kap VII, 7 §, A.

6 Se kap VII, 7 §, B.

överskottsmedlen — oberoende av överskottets storlek — alltid komma avgiftskollektivet till godo. Om så icke sker, får det anses röra sig om en olaga särbeskattning.

Påpekas bör att ovannämnda fall av olikställighet såtillvida intar en särställning, som *likställighetsprincipen* ej brukar åberopas när besluten upphäves. Likställighetsprincipen anses begränsa kommunernas handlingsfrihet inom ramen för den kommunala kompetensen (se ovan 2 §, A), varför det för en tillämpning av besvärsgunden "orättvis grund" förutsättes, att taxebeslutet — avgiftsuttaget — som sådant är kompetensenligt. Rör det sig om ett olaga avgiftsuttag — t ex i fall, där det av särskild författningsbestämmelse framgår, att prestationen ej får avgiftsfinansieras — behöver någon direkt prövning i likställighetshänseende ej ske, utan besvärsmyndigheten upphäver beslutet med stöd av någon närmare till hands liggande besvärsgrund — antingen "befogenhet överskriden" eller "i strid med lag"; se t ex *RA 1938 ref 32, 1938 ref 51, 1947 S 22, 1953 ref 38, 1959 ref 38, I 213, 1968 ref 8*. (Den sistnämnda besvärsgunden skall enligt kommunalbesvärskommitténs förslag benämnas "i annat fall står i strid mot någon annan lag".) Förhåller det sig i stället så, att avgiften som sådan är laglig men att den in concreto har bestämts till ett belopp, som till väsentlig del överstiger självkostnaden, undanröjes beslutet med stöd av besvärsgunden "befogenhet överskriden"; se t ex *RA 1910 ref 160, 1918 ref 55, 1926 S 60, 1927 S 142, 1934 S 306 och 1941 S 36*. (Om kommunalbesvärskommitténs förslag genomföres, kommer dylika beslut att framdeles upphävas med stöd av besvärsgunden "författningsstridighet". I sådant fall handlar kommunen inom ramen för sitt befogenhetsområde men den har härvid brutit mot den föreslagna självkostnadsbestämmelsen i KL 1:6. Det är m a o innehållet i beslutet som har blivit felaktigt; se här till SOU 1982:41 s 181 ff.) Om kommunen befinnes ha varit behörig att uttaga den beslutade avgiften och om denna ej visas överstiga självkostnaden, kan den fortsatta besvärsprövningen komma att ta sikte på likställigheten, varför beslutet kan upphävas såsom stridande mot likställighetsprincipen. När man kommit så långt gäller dock likställighetsfrågan ej längre förhållandet mellan avgiftsbetalare och skattebetalare utan förhållandet mellan avgiftsbetalare inbördes. Likställighetsprövningen avser sålunda frågan, huruvida en rättvis avgiftsfördelning har åstadkommits mellan de avgiftsskyldiga.

Nu berörda situationer har gällt förhållandet mellan å ena sidan avgiftsbetalare, vilka även är skattebetalare, och å andra sidan övriga skattebetalare. Om en kommunal verksamhet finansieras medelst skatt, fastän det i och för sig faller inom ramen för kommuns kompetens att finansiera den medelst avgifter, kommer fullmäktiges underlåtenhet att besluta om taxa att få konsekvenser i likställighetshänseende mellan *skattebetalare inbördes*. Den härvid uppkomna olikställigheten består i ett missgynnande av de skattebetalare som ej utnyttjar verksamhetens tjänster. Även om det kan synas rättvist att en kommunal verksamhet, vars tjänster ianspråktagas av ett begränsat antal kommunmedlemmar, bör bekostas medelst av-

gifter — om så är författningsenligt möjligt — föreligger det ej något avgiftsfinansieringstvång inom svensk kommunalrätt.⁷ Då rätten att uttaga avgift ej motsvaras av någon skyldighet, är denna form av olikställighet kommunalrättsligt laglig. ”Underskottsprincipen” är följaktligen klar, men mot densamma talar i vissa fall likställighetssynpunkter. Några exempel härpå skall ges.

Då kommun beslutar uttaga en avgift som överstiger självkostnaden har den företagit en olaga särbeskattning. Ett sådant beslut, vilket realiter innebär att skattekollektivet gynnas på bekostnad av avgiftskollektivet, kan komma att upphävas efter besvär. Rättspraxis är på denna punkt klar. Om vi i stället antar, att kommunen beslutar att helt skattefinansiera verksamheten, och att således ”underskottsprincipen” skulle framträda i all sin tydlighet, kommer kommunmedlemmarna att behandlas olikformigt, då avgiftskollektivet gynnas på bekostnad av den del av skattekollektivet, som ej utnyttjar den kommunala verksamheten. Så länge man håller fast vid underskottsprincipen är ett dylikt beslut dock kommunalrättsligt lagligt, fastän samtliga kommunmedlemmar — sålunda även de, vilka ej utnyttjar verksamheten — via skattsedeln får deltaga i bestridandet av verksamhetens kostnader. Kommunen är de facto oförhindrad att väl missgynna men ej gynna skattekollektivet i förhållande till avgiftskollektivet.

Jag har tidigare framfört den åsikten, att en avgift bör kunna godkännas när den utgår som vederlag för en fakultativ prestation, vilken ianspråktagas av en begränsad och bestämbar grupp kommunmedlemmar.⁸ I det sammanhanget pekades på bl a rättsfallen *RA 1968 ref 8* och *1975 Ab 487*, där kommunen hade beslutat uttaga särskilda sk exploateringsavgifter. Besluten härom befanns olagliga, då en viss grupp av kommunmedlemmar ålagts skyldighet att bekosta anordningar, vilka kunde utnyttjas av envar. Denna grupp missgynnades följaktligen i förhållande till övriga kommunmedlemmar. Om man i stället för ett motsatt resonemang och tänker sig, att ifrågavarande anordningar uteslutande var avsedda för de boende inom området, synes det ur likställighetssynpunkt vara rättvist, att dessa även får betala kommunens kostnader. Vid sådant förhållande bör en avgift härför kunna godkännas, men frågan är om detta är tillräckligt eller om man inte också bör kräva, att prestationen under sådana förhål-

7 Se kap II, 2 §.

8 Kap V, 3 §, B.

landen finansieras medelst avgifter⁹ — på samma sätt som likställighetsprincipen i vissa fall ej endast tillåter, att avgifter differentieras, utan även kräver en sådan differentiering (se t ex nedan under C).

Det bör alltså i vissa fall kunna ifrågasättas, om det inte är rimligt att den del av skattekollektivet, som ej utnyttjar en verksamhet, ej heller skall behöva bidra till täckande av verksamhetens kostnader. Framför allt bör en sådan uppfattning kunna hävdas när det gäller sådana rent fakultativa tjänster, som kommer enbart ett fåtal kommunmedlemmar till del, ex.vis anteckning i kommunens tomt- och småhusköregister. I sådant fall är det möjligt att uttaga självkostnadsbaserade avgifter, och genom att då kräva, att så sker, skulle man undvika att vissa kommunmedlemmar via skattsedeln belastas med kostnader för prestationer, av vilka de aldrig drager någon nytta.

Liknande synpunkter gör sig gällande när det gäller sådana situationer som den i rättsfallet *RÅ 1974 A 1426* aktuella, där kommunen tillhandahåller prestationen (körkortsutbildning) i konkurrens med privat näringsidkare. En sådan verksamhet bör kunna finansieras medelst avgifter; dels är det fråga om en fakultativ tjänst, dels är det möjligt att bestämma den grupp av kommunmedlemmar som ianspråktagar körskoleundervisningen. I en situation, där kommunen helt skattefinansierar verksamheten, kommer enbart de körkortsaspiranter, som beredes plats i kommunens trafikskola, att erhålla körkortsutbildning kostnadsfritt, medan andra — här förutsättes givetvis, att den kommunala körskolan ej kan mottaga samtliga sökande — är hänvisade till att anlita konkurrerande privata körskolor. Denna senare grupp av kommunmedlemmar får härigenom inte bara bekosta sin egen utbildning utan också via skattsedeln bestrida kostnaderna för den förra gruppens utbildning. För framtiden bör det kunna diskuteras om en sådan ordning är generellt acceptabel.¹⁰

Vad ovan sagts gäller givetvis även för det fall att en kommunal verksamhet till viss del finansieras medelst avgifter och till återstående del medelst skatt. De skattebetalare, som ej tager verksamhetens tjänster i anspråk, ex.vis barntillsyn, får ändå delta i bestridandet av verksamhetens kostnader, något som då medför lägre avgifter för dem som utnyttjar

9 Jfr prop 1957:157 s 51 f, där DepCh uttalade: "Numera torde snarast den uppfattningen kunna anses råda, att just ett system med avgifter kan vara erforderligt för att tillgodose likställighetsprincipen . . ."

10 Även Lindquist har vissa invändningar mot systemet (se s 190).

tjänsterna. Ej heller härför finnes något remedium så länge det är kommunen som ensidigt avgör frågan om avgiftsfinansiering resp graden därav.

Vid en delvis skattefinansierad verksamhet måste emellertid kommunen — i enlighet med vad som gäller för avgiftsfinansierad verksamhet — såtillvida iakttaga grundsatsen om den kommunala likställigheten, som en eventuell *skattesubvention* från kommunens sida skall komma *samtliga avgiftsbetalare till godo* på lika villkor. Det är sålunda ej möjligt att av viss grupp av kommunmedlemmar uttaga en avgift som motsvarar den faktiska kostnaden för den ianspråktagna prestationen och att samtidigt av en annan grupp av kommunmedlemmar betinga sig en avgift, som är lägre beroende på att den till viss del finansieras medelst skattemedel. Till belysning härav må nämnas några rättsfall rörande renhållningsavgifter.

I *RA 1979 Ab 522* hade fullmäktige för ett fritidsområde fastställt den årliga avgiften för hämtning av sopor och latrin till 200 kr vardera. Från området hämtades avfall 17 gånger per år och latrin ett mindre antal gånger. Från permanentbebyggda fastigheter bortforslades avfallet en gång per vecka och härför uttogs en årlig avgift om 190 kr. RegR konstaterade — liksom LSt — att avgifterna för permanentboende var lägre än för fritidshushåll, fastän de avsåg ett väsentligt antal fler hämtningstillfällen. Någon närmare utredning om kostnaderna för renhållningen inom resp område och för olika hushållstyper hade ej förebragts, men kommunen gjorde gällande, att hämtningsavgiften för fritidshushåll nära överensstämde med den verkliga kostnaden för bortforslingen. Då avgiften var lägre för permanentboende än för fritidsboende, och då antalet prestationer var väsentligt fler för de förra, ”antog” RegR, att avgifterna för de permanentboende ej motsvarade kommunens verkliga kostnader utan tvärtom vilade på en subvention från kommunens sida. Vid sådant förhållande vilade taxan på orättvis grund.

I ett annat rättsfall, *RA 1977 Ab 79*, var renhållningsavgifterna för permanentboende i glesbygd subventionerade med omkring 33 procent i förhållande till de faktiska kostnaderna. Som skäl för att motsvarande subvention icke givits de fritidsboende uppgav kommunen att, då endast en begränsad del av kommuninneväånarna innehade fritidsbostad inom kommunen, det ej ansetts rimligt att av skattemedel subventionera sop- och latrinhämtning vid sommarstugebebyggelse. RegR fann ”den subventionering av renhållningskostnaderna för permanentboende inom landsbygdsområdet som förekommit i syfte att nå jämställdhet mellan dessa och övriga permanentboende i fråga om renhållningsavgifter . . . innebära ett obe-

hörikt gynnande av de permanentboende på landsbygden i förhållande till övriga kommunmedlemmar”. Taxan ansågs vila på orättvis grund. — Genom skattesubventionen kom alltså de permanentboende på landsbygden att gynnas i förhållande till övriga kommunmedlemmar — inte bara fritidsboende på landsbygden utan också åretruntboende i tätort.

I RÅ 1979 Ab 296 blev dock utgången annorlunda. Inom kommunens centralort ombesörjdes sophämtningen av ett kommunägt renhållningsföretag. En avgiftsberäkning grundad på full kostnadstäckning för säckhämtning 1 gång per vecka gav för detta område en årlig avgift om 230 kr. För kommunens övriga delar, inom vilka bortforslingen omhänderhades av ett privat renhållningsföretag på entreprenad, hade motsvarande avgift beräknats till 316 kr. Genomsnittskostnaden för både tätorts- och landsbygdssdelen blev 255 kr per abonnent. Kommunen hade för helårsboende fastställt en enhetlig årsavgift per säck till 240 kr. Förfaringsättet — att lägga samman entreprenadkostnaderna och de egna renhållningskostnaderna och därefter, med viss skattesubvention, beräkna en genomsnittlig kostnad per abonnent — ansågs av LSt innebära ett åsidosättande av likställighetsprincipen. Enligt LSt vilade därför beslutet på orättvis grund. RegR fann däremot taxan ej kränka vare sig självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen.

I RÅ 1977 Ab 79 tycks det ha förhållit sig så, att medan fritidsboende i glesbygd och permanentboende i tätort hade att erlægga sophämningsavgifter, vilka motsvarade de faktiska kostnaderna för bortforslingen, så subventionerades den renhållning som tillhandahölls landsbygdens permanentboende fastighetsägare medelst skattemedel. Denna taxa befanns olaglig. I RÅ 1979 Ab 296 var situationen något annorlunda. Här subventionerades sophämtningen inom landsbygdsområdet genom både skatte-tillskott och bidrag från befolkningen inom tätortsdelen; den senare kategorien fastighetsägare hade ju att erlægga en avgift, som gick utöver den faktiska kostnaden för bortforslingen inom området. Det kan ifrågasättas om icke ett sådant förfarande är lika eller rentav än mer betänkligt än det förra. Visserligen utgick samma avgift för samma prestation (jfr nedan under C), men då kostnaderna för bortforslingen varierade, och då dessutom skattesubventionen endast kom vissa kommunmedlemmar till godo, synes likställighetsprincipen ha åsidosatts. Utgången i målet har dock stöd i ett motivuttalande. Exakt den situation, som var aktuell i rättsfallet, berördes nämligen i propositionen med förslag till RenhAvgL, där DepCh uttalade, att hinder ej borde möta mot att lägga samman alla entreprenad-

kostnader med samtliga kostnader för den kommunalt bedrivna verksamheten och härafter fördela totalkostnaderna lika mellan nyttnärarna oavsett om den enskilde närmast betjänas av kommunal entreprenör eller direkt av kommunen.¹¹

Det hittills anförda har bl a gällt frågan om fördelningen av skattesubventioner. Då en skattesubventionering av en avgiftsbelagd verksamhet skall komma samtliga avgiftsbetalare till godo, synes det enklaste tillvägagångssättet vara att vid avgiftssättningen helt bortse från skattesubventionen och enbart fastställa hur stor andel av de totala kostnaderna som skall täckas genom uttag av avgifter. Denna kostnad får härafter fördelas på ett rättvist sätt mellan de avgiftsskyldiga. I det följande avsnittet skall behandlas en annan typ av subventioner, nämligen avgiftssubventioner.

2. Avgiftssubventioner

I förevarande avsnitt skall behandlas fall, där kommun lämnar ekonomiskt stöd åt enskild kommunmedlem och där stödet in concreto ges i form av en avgiftssubvention. Det rör sig alltså icke om sådana i 2 §, B berörda situationer, där kommun subventionerar en prestation som tillhandahålles annan kommun eller dess medlemmar. Det må även erinras därom, att kommunalbesvärskommittén har föreslagit en lagregel om att kommun ej får lämna ekonomiskt stöd åt enskild i annat fall än då det på särskild grund är tillåtet.¹²

En avgiftssubvention ger onekligen upphov till en situation, där ej samtliga avgiftsskyldiga behandlas lika. Är sådan typ av olikställighet då alltid kommunalrättsligt olaglig? Utgångspunkten måste, som framgått av de inledningsvis (under A) anförda rättsfallen, vara, att kravet på likställighet åsidosattes om kommun medger vissa av sina medlemmar lägre avgift eller rentav avgiftsbefrielse. (Det kan dock förhålla sig antingen så, att likställighetsprincipen får anses kräva en avgiftsnedsättning — t ex när prestationen är av sämre kvalitet för viss kommunmedlem än för andra¹³ — eller så, att möjlighet till jämkning följer av särskild författningsbestämmelse.

11 Prop 1965:21 s 28.

12 Se SOU 1982:41 s 181, 306.

13 Se t ex nedan under G, 3, e).

se.¹⁴⁾ Sålunda har i rättsfallet *RA 1950 I 76* beslut, varigenom kommunen eftergivit en fordran avseende obetalda vattenavgifter, undanröjts såsom innebärande ett obehörigt understöd. Likaså har beslut om att medge samlingslokaler avgiftsbefrielse förklarats olagligt, då det ej hade visats, att lokalerna fyllt lagstadgade villkor för kommunalt stöd; *RA 1962 I 130*. I ett annat fall — *RA 1949 I 211* — ansågs fullmäktige ha överskridit sin befogenhet genom att medge en tvätteriförening avgiftsbefrielse avseende abonnent- och grundavgifter för elström. Eftersom bidrag utgick till föreningen i annan form än vad som var medgivet enligt gällande författningar, hade den beslutade avgiftsbefrielsen karaktären av ett obehörigt understöd till viss kommunmedlem.

De två sistnämnda rättsfallen synes *e contrario* ge vid handen, att *om kommun kompetensenligt äger understödja viss icke-kommunal verksamhet, så kan stödet lämnas i form av en avgiftssubvention*. Vid sådant förhållande skulle förfarandet ej stå i strid med likställighetsprincipen. Härvid blir frågan om likställigheten underordnad frågan om kompetensen. Om man godtager ett förfarande, varigenom kommun lämnar ekonomiskt stöd åt enskild, synes man även få acceptera den olikställighet som ett understöd alltid ger upphov till. Man skulle också kunna uttrycka saken så, att det ej är möjligt att först konstatera, att det är rimligt att kommunen understödjer verksamheten, och att härefter fastslå, att den olikställighet som uppkommer till följd av understödet ej kan godtagas ur likställighetssynpunkt. I så fall skulle ett kommunalt beslut om ekonomiskt stöd åt enskild alltid komma att upphävas efter anförda besvär.

I rättspraxis har också dylika subventioner i viss utsträckning godtagits. Borgerlig kommun har nämligen tillåtit att i avgiftshänseende subventionera *statlig* och *landstingskommunal* verksamhet. Då det i dessa fall har ansetts vara förenligt med den kommunala kompetensen, att verksamheten i fråga understödjes, har det aktuella stödet kunnat ges formen av avgiftsreduktion eller avgiftsbefrielse. Som exempel härpå kan nämnas tre rättsfall.

I *RA 1950 I 205* skulle enligt fullmäktiges beslut en utbyggd lasaretsdel och ett nyuppfört spädbarnshem tillhandahållas vatten utan avgift. I besvären häröver anfördes i huvudsak att, då sjukvården var en landstingskommunal angelägenhet, beslutet övervältrade på staden en icke obetydlig del av sjukvårdskostnaderna för hela landstingsområdet. Enligt LSt, som

lämnade besvären utan bifall, var det staden obetaget att bidra till denna typ av verksamhet. RegR lämnade besvären utan bifall.

Också målet *RA 1953 I 156* avsåg bidrag (i olika former) till landsting. Här hade fullmäktige beslutat — förutom att vederlagsfritt tillhandahålla landstinget viss areal kommunägd tomtmark för uppförande av ett nytt sjukhus — att medge avgiftsbefrielse för sjukhusets anslutning till kommunens va-ledningsnät och att av landstinget inköpa ett äldre sjukhem. Att skänka landstinget kommunal mark liksom att medge avgiftsfri va-anslutning innebar enligt klaganden ett utnyttjande av kommunens egen- dom för sådant ändamål som enligt lag skulle bestridas med till lands- tingets förfogande ställda medel. Den beslutade ersättningen för sjuk- hemmet påstods dessutom utgöra en direkt gåva till landstinget, då hem- mets värde betydligt understeg ersättningsbeloppet. Besvärsmyndigheter- na ansåg dock ej att kommunen hade överskridit sin befogenhet.¹⁵

Under den förutsättningen, att en fångvårdsanstalt skulle komma att lo- kaliseras till kommunen, beslöt fullmäktige i *RA 1956 I 123* att förbinda sig att dels utan kostnad för staten framdraga vatten- och avloppsled- ningar till anstaltens tomtgräns, dels ock att svara för bostäder till de be- fattningshavare vid anstalten som ej erhöll bostad genom statens försorg. Följderna av beslutet blev, menade klaganden, att de enskilda fastighets- ägarna i kommunen kom att betungas ej enbart av kostnaderna för fram- dragningen av ledningar till deras egna fastigheter utan jämväl av kostna- derna för ledningarna till anstalten. Vidare kom den anstaltspersonal, som skulle bo i statens bostäder vid anstalten, i motsats till kommunens övriga innevånare ej att debiteras några anslutningsavgifter. Såväl LSt som RegR lämnade dock besvären utan bifall. — Jfr det i ett tidigare sammanhang (2 §, B) omnämnda fallet *RA 1951 I 266*, där kommun tillhandahöll två i en angränsande kommun belägna fångvårdsanstalter vatten mot reduce- rad avgift. RegR fann beslutet icke innebära ett obehörigt gynnande av an- stalterna som abonnenter.

I rättsfallet *RA 1944 S 93* var mottagaren av understödet ett *privat rätts- subjekt*. Här hade stadsfullmäktige beslutat godkänna ett mellan drätsel- kammaren och en privat slakteriförening träffat avtal, enligt vilket för- eningen — när den uppfört vissa slakterianläggningar inom staden —

15 Kaijser har (s 46) i detta fall förklarat kompetensfrågan så, att hälsovårdens och sjukvårdens utbyggnad även är ett primärkommunalt intresse. Åtgär- derna har varit av särskild betydelse för kommunen.

skulle erhålla viss dygnsmängd vatten kostnadsfritt. I besvären häröver gjordes det gällande, att fråga var om en olaglig subvention. Både LSt och RegR lämnade dock utan närmare motivering besvären utan bifall.

I sistnämnda fall förhöll det sig uppenbarligen så, att det ändamål, som understödet var ägnat att främja, kunde anses som en kommunal angelägenhet. Att understödet lämnats i form av en avgiftsbefrielse saknade härvid betydelse. Så behöver dock ej alltid vara förhållandet. Fall kan nämligen förekomma, där en icke-kommunal verksamhet — till vilken kommun i och för sig äger bidra — erhåller ett understöd i form av en avgiftssubvention på sådant sätt, att subventionen kommer *i strid med en författningsregel* om hur avgiftsuttaget skall fördelas mellan de avgiftsskyldiga. En sådan situation förelåg i rättsfallet *RA 1960 I 187*. I samband med att kommunen fastställde utgifts- och inkomststat beviljades ett enskilt färjeföretag, som drev bilfärjetrafik mellan Landskrona och Danmark, ett förslagsanslag om 30.000 kr. Bidragskonstruktionen innebar, att till företaget skulle utbetalas ett belopp motsvarande det som företaget debiterats i form av hamnavgifter. Beslutet upphävdes såsom stridande mot likställighetsregeln i 20 § HamntaxeK. Rättsfallet redovisar visserligen icke RegR:s (majoritetens) inställning till frågan om kommunens möjligheter att överhuvudtaget understödja den ifrågavarande verksamheten — en skiljaktig ledamot ansåg detta ej vara möjligt — men hur det än förhåller sig härmed hade beslutet ändock måst underkännas på den form varigenom bidraget skulle utbetalas. I 20 § HamntaxeK föreskrevs nämligen att ”befrielse från fastställd hamnavgift eller andra fastställda hamntaxebestämmelser eller ock lindring däri” ej fick medgivas viss trafikant utan efter bestämd på förhand kungjord grund skulle komma alla trafikanter under lika förhållanden till godo.

Som exempel på fall, där *understödet icke* har ansetts *kompetensenligt* — till följd varav *avgiftssubventionen* förklarats *olaglig* — må nämnas rättsfallet *RA 1977 Ab 463*, där fullmäktige hade godkänt ett upprättat förslag till avtal mellan kommunen och ett enskilt företag angående bolagets rätt att bruka den allmänna va-anläggningen. Enligt LSt:s bedömning innefattade det klandrade beslutet, vilket föreskrev en subventionerad anläggningsavgift och en med 25 procent nedsatt brukningsavgift, ett ekonomiskt stöd åt enskild. Kommunen ansågs ej ha styrkt sitt påstående om att insatsen hade sådan betydelse för att motverka arbetslöshet i kommunen, att åtgärden på grund härav kunde anses berättigad. LSt fann fullmäktige ha överskridit sina befogenheter. Häri gjorde RegR ej ändring.

Man torde våga påstå, att det i och för sig saknar nämnvärd betydelse om ett kommunalt stöd av förevarande slag ges i form av kontanta medel eller i form av avgiftsreduktion eller avgiftsbefrielse. Det primära tycks också enligt de anförda rättsfallen vara, att understödet som sådant är lagligt ur kompetenssynpunkt och ej att det i det konkreta fallet har givits i form av en avgiftssubvention. En härmed sammanhängande och mycket viktig fråga är dock, *vem som skall betala kostnaden för subventionen*. Är det avgiftsbetalarna, eller bör kostnaden slås ut på samtliga skattebetalare?

Jag har i ett tidigare sammanhang hävdad uppfattningen, att till grund för avgiftsbestämningen endast bör ligga sådana kostnader som har ett direkt samband med den avgiftsbelagda verksamheten.¹⁶ S k ”främmande kostnader” i avgiftsunderlaget skall därför undvikas, och detta oavsett om storleken av avgiftsuttaget ej uppgår till självkostnadsnivå. Om kommunens utgift för subventionen betraktas som en kostnad i den avgiftsbelagda verksamheten och om den tillåtes påverka avgiftssättningen, kommer subventionen att bekostas genom högre avgifter. Då kostnaden måste sägas sakna egentligt samband med verksamheten — fråga är ju om ett kommunalt stöd som i det särskilda fallet givits i form av en avgiftssubvention — bör det med fog kunna hävdas, att förfarandet innebär ett slags maskerad beskattning av ett fåtal kommunmedlemmar.¹⁷ Ur rättvisesynpunkt bör därför en avgiftssubvention av nu aktuellt slag bestridas medelst skattemedel. Om avgiftsunderlaget likväl skulle upptaga subventionen som en kostnad, bör ett motsvarande tillskott erhållas från kommunens centrala förvaltning.

Slutligen skall påpekas, att frågan om avgiftssubventionens laglighet kan komma att prövas utifrån likställighetsprincipens krav på rättvis avgiftsfördelning, om *avsikten icke har varit att lämna ekonomiskt understöd* åt enskild. Ett exempel härpå ger rättsfallet *RA 1980 Ab 262*, i vilket överklagades ett beslut av kommunstyrelse att medge ett andelsmejeri en 30-procentig rabatt på vid varje tillfälle debiterad avgift för vatten och avlopp (förbrukning). Klaganden påstod, att beslutet stred mot 26 § VAL och att avgiftsreduktionen utgjorde ett otillåtet understöd åt enskilt företag. Kommunen angav som motivering för avgiftsnedsättningen, att mejeriet utnyttjade anläggningen i stor omfattning och att det därför rörde sig

16 . Kap VII, 7 §, C, 2.

17 Jfr Lindquist s 165.

om en sedvanlig mängdrabatt. Besvärsmyndigheterna godtog kommunens ståndpunkt.

Ett annat exempel utgör målet *RA 1977 ref 55*, där RegR godtog en avgiftssubvention, vilken ingick som ett led i en civilrättslig förlikningsuppgörelse (se härom ovan 2 §, A). Enligt majoriteten kunde fullmäktige inte anses ha obehörigen gynnat vissa kommunmedlemmar eller eljest ha beslutat på orättvis grund. RegR:t Petrén var dock skiljaktig och ansåg differentieringen strida mot likställighetsprincipen. Om man godtager den form av olikställighet, som ett dylikt förlikningsavtal ger upphov till, bör erinras om vad som ovan sagts angående fördelningen av kostnaderna för subventionen. Då förlikningsavtalet i detta fall får antagas ha varit till fördel för samtliga kommunmedlemmar — något som dissidenten f ö betonade — bör kostnaden för subventionen ej belasta va-verket utan i stället bestridas medelst skattemedel.

3. Olika avgifter när kommun konkurrerar med annan

Här skall i korthet behandlas den kommunalrättsligt tillåtna form av olikställighet som kan uppkomma när kommun tillhandahåller en nytthet i konkurrens med annan, såsom fallet kan vara vid eldistribution. Till följd härav kan avgifterna komma att variera; antingen höjer kommunen avgiften för sina abonnenter eller så beslutar den att via särskilda anslag subventionera sin egen verksamhet, något som då kan medföra oförändrade eller rentav lägre avgifter i förhållande till övriga distributörers. Denna typ av olikställighet kan bli aktuell även i fall, där en allmän hamn äges av annan än kommun. Några rättsfall, som illustrerar det sagda, kan anföras:

I *RA 1977 Ab 562* påstods att fullmäktiges beslut att antaga nya lågspänningstaxor för el vilade på orättvis grund, då ej samtliga kommunmedlemmar var abonnenter vid det kommunala elverket och då avgiftshöjningen sålunda ej gällde alla kommunmedlemmar. Klaganden ansågs dock ej ha visat, att beslutet kränkte likställighetsprincipen.

I ett annat rättsfall, *RA 1975 Ab 327*, hade kommunen i sin utgifts- och inkomststat anslagit 300.000 kr till kommunens eget elverk. Då det inom kommunen existerade flera eldistributionsföretag, vilka täckte sina kostnader med avgifter, kränkte enligt klaganden anslaget till ett "företag" enskild skattebetalares rätt. Besvären lämnades utan bifall. Då kommunen

kompetensenligt ägde driva elektricitetsverk, ansågs fullmäktige ha varit oförhindrade att på sätt som skett anslå medel för ändamålet.

Helt annorlunda var situationen i *RA 1970 C 92*, där kommunen sökte råda bot på den olikställighet som förekomsten av två olika taxeområden skapade. Här tillhandahölls el både av staden själv och av statens vattenfallsverk. Staden levererade el mot lägre avgift än vattenfallsverket och fördyringen för kommunens ytterdel uppskattades till 35.000 kr per år. Vattenfallsverket erhöll detta belopp som ersättning för att det tillämpade stadens eltaxa i ytterområdet och stadens elverk påfördes beloppet såsom kostnad. Klaganden hävdade, att fördyringen borde bestridas av samtliga skattebetalare och ej endast av stadens egna abonnenter. Besvären ogillades utan närmare motivering.

Något direkt kommunalrättsligt remedium mot den form av olikställighet som kan aktualiseras när kommun tillhandahåller en nytting i konkurrens med annan tycks ej finnas.¹⁸ Då det är kommunen som ensidigt avgör frågan om viss verksamhets avgiftsfinansieringsgrad, är den ur kommunalrättslig synpunkt oförhindrad att med skattemedel subventionera verksamheten. Kommun är de lege lata t o m oförhindrad att helt skattefinansiera en i och för sig avgiftsfinansieringsbar verksamhet. Härigenom kan då uppkomma en olikställighet gentemot abonnenter, vilka betjänas av sådana konkurrerande företag som är tvungna att få sina kostnader täckta genom avgifter. En abonnent, som betjänas av ett dylikt företag, kan komma att få erlägga en avgift, som är högre än den som gäller för kommunens övriga medlemmar, samt dessutom via skattsedeln få bekosta den subvention som kommunen ger sina egna abonnenter. (Jfr diskussionen ovan under 1.)

18 En särskild fråga är, i vilken utsträckning det är möjligt att i sådana fall åtkomma kommunernas avgiftssättning med stöd av KonkL. Se Tiberger i SvJT 1982 s 708 ff och Riberdahl i FT 1983 s 495 ff. Jfr prop 1980/81:132 s 6.

4. Olika avgifter till följd av taxeändringar

Förutom ovan behandlade fall av olikställighet finnes sådana, där avgiftsbetalarna kan komma att få erlägga olika höga avgifter till följd av att fullmäktige ändrar grunderna för avgiftsuttaget, dvs antager ny taxa, eller på att avgiftsskyldigheten inträder före eller efter ny taxas ikraftträdande. Trots att vissa avgiftsskyldiga härigenom drabbas av högre avgifter än andra, föreligger i allmänhet ej något brott mot likställighetsprincipen. Ett exempel på denna form av tillåten olikställighet utgör rättsfallet *RA 1979 Ab 35*, där fullmäktige hade beslutat att tomträttsavgifter fortsättningsvis skulle beräknas med ledning av bestämda försäljningspriser motsvarande fastigheternas saluvärden. Den omständigheten, att tidigare avgift beräknats på grundval av ett lägre värde, ansågs icke hindra fullmäktige att besluta om ny fördelningsgrund, trots att nya tomträttshavare härigenom kom att få erlägga högre avgifter än de som erhållit tomträtt före taxeändringen.

Det nyss sagda kan illustreras även med några rättsfall rörande va-avgifter. I målet *VÖD DT 13/75* hade inom samma bostadsområde vissa fastigheter anslutits till allmän va-anläggning före ikraftträdandet av ny taxa medan andra anslutits därefter. Därigenom uppkommen skillnad i avgiftshänseende ansågs ej oförenlig med VAL:s bestämmelse om kostnadsfördelning efter skälig och rättvis grund. Domstolen ogillade fastighetsägarnas talan, även om den i och för sig fann visst fog föreligga för att samma taxa borde tillämpas för samtliga fastigheter tillhörande ett så lokalt och tidsmässigt begränsat projekt som det varom fråga var i målet. — I ett annat fall, *BVA 21/75*, hade en fastighet bebyggts först sedan ny va-taxa, vari föreskrevs högre avgifter, trätt i kraft. Att uttaga avgifter i enlighet med den nya taxan ansågs ej strida mot fördelningsregeln i 26 § VAL. (Jfr t ex *RA 1971 C 175*.) — I *RA 1976 Ab 30* hävdade klaganden, att den antagna va-taxan vilade på orättvis grund, då den medförde en högre avgift för sådana fastighetsägare som beviljats byggnadslov efter taxans ikraftträdande. Den omständigheten, att avgifterna blev olika höga beroende på om debitering skulle ske enligt äldre eller ny taxa, kunde dock enligt RegR ej föranleda, att det klandrade beslutet vilade på orättvis grund. Besvären lämnades därför utan bifall. Jfr rättsfallet *RA 1979 2:42*, där LSt uttalade följande: "Att kostnad för va-anslutning blir olika beroende på om anslutning ägt rum före eller efter den nya taxans ikraftträ-

dande kan inte anses innebära att beslutet strider mot den s k likställighetsprincipen.”

En liknande situation föreligger då kommun — sedan ny taxa trätt i kraft — säljer en obebyggd fastighet och härvid uttager va-anslutningsavgift enligt taxa gällande vid tiden för överlåtelsen. Till följd härav kommer högre avgifter att uttagas för fastigheter, som innehafts av kommunen men som överlåtits efter taxeändringen, än för de fastigheter som överlåtits tidigare eller som redan från början varit i privat ägo. Ett sådant system godtogs i *NJA 1981 s 837*.¹⁹

5. Lägre avgifter för mindre bemedlade grupper av kommunmedlemmar

Det har tidigare (under A) framhållits, att en avgiftsdifferentiering strider mot likställighetsprincipen, om den vilar på ”personlig” grund. Utan särskilt stöd är därför kommunerna förhindrade att fördela avgiftsuttaget mellan nyttjarna med hänsyn till dessas individuella betalningsförmåga (se ovan 5 §). En liknande, men ändock något annorlunda form av inkomstdifferentiering föreligger då kommunen föreskriver lägre avgifter för sådana grupper av kommunmedlemmar som *generellt* sett har sämre betalningsförmåga än andra, ex.vis pensionärer och studerande. Så t ex har det sedan länge varit brukligt, att man uttager reducerade avgifter av barn och ungdomar för tillträde till simhall eller färd med kollektiva trafikmedel. Lindquist har härom uttalat, att avgifterna ej får differentieras med hänsyn till nyttjarnas betalningsförmåga i det enskilda fallet (varvid replieras på bl a RÅ 1968 ref 30). ”I princip får avgiftsdifferentiering för ekonomiskt mera betydande prestationer inte heller ske så att exempelvis betalningssvaga grupper får särskilda förmåner. Kommun är däremot oförhindrad att för tillträdet till kommunala anläggningar eller kommunala kommunikationer göra sådana avgiftsdifferentieringar som alltid förekommit för exempelvis barn, inkallade och pensionärer . . .”²⁰ (Jfr RÅ 1975 Ab 267 avseende avgifter inom kollektivtrafiken.)

Att det de lege lata finnes visst utrymme för denna form av ”social diffe-

19 Se om fallet även kap VI, 4 §, B och 6 §, B.

20 Lindquist s 89.

rentiering" vinner stöd i rättsfallet *RA 1982 Ab 114*, vilket avsåg besvär över beslut om uttag av differentierad snöröjningsavgift för pensionärer. Avgiften hade differentierats så, att pensionärer, som hade kommunalt bostadstillägg, fick betala en lägre avgift än de pensionärer som ej uppbar bostadstillägg. LSt, som lämnade besvären utan bifall, yttrade: "Kommunala avgifter får inte differentieras med hänsyn till nyttjarens betalningsförmåga i det enskilda fallet. Däremot har kommunen ansetts oförhindrad att för vissa prestationer ta mindre eller mer betalt av vissa nyttjare. Även detta är att anse som inkomstdifferentiering, men den gäller till förmån för grupper som genomsnittligt sett har sämre eller nedsatt betalningsförmåga i förhållande till andra. Sociala centralnämnden har därför enligt länsstyrelsens mening ägt besluta . . . att avgiften skulle utgöra 150 kr för pensionär som hade kommunalt bostadstillägg och 200 kr för pensionär som ej uppbar kommunalt bostadstillägg." Enligt RegR, som hade en något annorlunda motivering, ägde kommunen differentiera avgiften på det sättet, att avgift av olika storlek uttogs av skilda grupper sökande, förutsatt att differentieringen skedde efter objektiva grunder. Den avgiftsdifferentiering som skett i det klandrade beslutet var i angivet hänseende godtagbar. RegR lämnade därför de fullföljda besvären utan bifall.

De fördelningsspörsmål som diskuterats ovan under 1—5 har varit av mera allmängiltig karaktär. I fortsättningen kommer undersökningen rörande tillåten och otillåten avgiftsdifferentiering att inriktas på speciella avgiftstyper.

C. Renhållningsavgifter

1. Inledning

I förevarande avsnitt kommer att redovisas ett antal rättsfall, vilka gällt frågan huruvida en renhållningstaxa orättvist fördelat kostnaderna för renhållningen mellan *fritidsboende* och *permanentboende* fastighetsägare. Framställningen har härvid disponerats så, att olika typer av taxor behandlas var för sig. Situationen har ibland varit den, att kommunen beslutat uttaga olikformiga eller differentierade avgifter för varierande prestationer, varvid frågan har gällt, om differentieringen vilar på saklig grund (2). I andra fall har kommunen beslutat en taxa, som för varierande presta-

tioner föreskrivit lika avgifter för de båda kategorierna fastighetsägare (3). Härvid har spørgsmålet varit, om inte likställighetsprincipen kräver att även avgifterna göres olika. Det förekommer också, att den klandrade taxan föreskriver inte bara lika avgifter för lika prestationer (4) utan också olika avgifter för lika prestationer (5). Undersökningen avslutas med en sammanfattning (6) och en kortfattad redogörelse för ett förslag till lagreglering, som presenterats av KEU (7).

2. Olika avgifter för varierande prestationer

Rättsfallet *RA 1974 ref 31 (I)* kan tjäna som utgångspunkt. Här hade för sophämtning åtskillnad mellan fritidsbebyggelse och permanentbebyggelse gjorts på det sättet, att de fritidsboende hade att erlægga en lägre sammanlagd avgift för renhållningen än de åretruntboende (152 resp 288 kr) men mer än dubbel avgift per hämtningstillfälle (15 resp 6 kr). Till stöd för differentieringen åberopade kommunen bl a längre transportavstånd och svår framkomlighet. Med tanke på bebyggelsens lokalisering inom kommunen kunde det enligt LSt ej sägas generellt krävas mer arbete för hämtning och bortforsling av avfall från fritidsfastigheterna än från andra fastigheter, varför kostnaderna härför i stort var desamma. LSt ansåg beslutet vila på orättvis grund, då avgifterna hade differentierats utifrån fastigheternas användningssätt. I besvären hos RegR hävdade kommunen, att differentieringen föranletts av att kommunen fått betala mer till entreprenören för dennes hämtning av avfall från fritidsbebyggelsen. RegR anförde inledningsvis, att de anordningar som kommun har att vidtaga för renhållningen endast i begränsad omfattning kan anpassas efter säsongsmässiga variationer i renhållningsbehoven. Domstolen fortsatte: "Det måste anses skäligt att *kostnaderna* för dylika anordningar i lika mån *belastar all bebyggelse* som betjänas av renhållningsväsendet. Utöver denna fördelning av kostnaderna bör en *differentiering* av avgifterna kunna ske med hänsyn till bl a *hämtningsfrekvens* och *fastigheternas belägenhet*" (kurs. här). (Domstolens resonemang i denna del överensstämmer helt med ett uttalande av DepCh i propositionen med förslag till RenhAvgL.²¹) Enbart den omständigheten, att *kostnaden per hämtningstillfälle* blev högre för

de fritidsboende än för de åretruntboende, kunde enligt RegR icke medföra, att beslutet vilade på orättvis grund.

I fråga om kostnadsfördelningen har RegR sålunda gjort en klar åtskillnad mellan å ena sidan *fasta kostnader*, vilka kan fördelas lika mellan samtliga avgiftsskyldiga — med följd att avgiften per hämtningstillfälle blir högre för de fritidsboende, som inte lika ofta tar prestationerna i anspråk²² — och, å andra sidan, *rörliga* sådana, vilka kan föranleda något högre avgifter för fritidsboende.

Att frågan, huruvida en rättvis kostnadsfördelning har åstadkommits, ej kan besvaras enbart med ledning av *avgifternas storlek per hämtningstillfälle* belyses även av *RA 1976 Ab 307*. Medan klaganden ansåg taxan, vilken upptog olika avgifter för permanentboende och för fritidsboende fastighetsägare, kränka likställighetsprincipen, hävdade kommunen, att en avgiftsdifferentiering var motiverad beroende på bl a fastigheternas belägenhet och svåra terrängförhållanden. I fråga om hämtningsfrekvensen hänvisade kommunen till att fritidsfastigheterna i stor utsträckning användes även under annan tid än sommaren. LSt, som ogillade besvaren, konstaterade, att fritidsboende fastighetsägare kom att per hämtningstillfälle få betala en avgift, som med 1,17 kr översteg den avgift som uttogs av permanentboende fastighetsägare. Med hänsyn till de av kommunen anförda skälen för differentieringen bedömdes avgiftssättningen ha skett efter sakliga grunder och de fritidsboende ansågs ej ha blivit påtagligt missgynnade. RegR lämnade de fullföljda besvaren utan bifall. — Samma frågeställning var aktuell i *RA 1981 Ab 114*, där den klandrade taxan föreskrev bl a följande: "Sophämtning per sopstall och år städseboende 420:—, sophämtning per sopstall och år fritidsboende 210:—, latrinhämtning per kärl och år städseboende 600:—, latrinhämtning per kärl och år fritidsboende 370:—. Hämningsintervaller: Städseboende abonnenter hela året varje vecka, fritidsboende abonnenter 1/5—30/9 varje vecka." Klaganden påstod i besvaren, att taxan kränkte likställighetsprincipen. I LSt:s beslut erinrades inledningsvis därom, att kostnaderna för destruktionsanläggning och andra för verksamheten nödvändiga grundresurser kan belasta all bebyggelse, som betjänas av renhållningsväsendet, liksom om att avgifterna kan differentieras med hänsyn till bl a hämtningsfrekvens och fastigheternas belägenhet. Härefter yttrade styrelsen: "Det framgår av handlingarna i ärendet, att de fritidsboende har att erlagga en lägre sammanlagd avgift för renhållningen än de permanentboende men att avgiften per hämtningstillfälle är högre för de fritidsboende — ca 18 % högre när det gäller sophämtningen och ca 45 % högre när det gäller latrinhämtningen. Med hänsyn till vad som anförts ovan om fördelningen av kommunens fasta kostnader för renhållningen kan dock *enbart* den omständigheten, att *kostnaden per hämtningstillfälle* blir *högre* för de fritidsboende än för de permanentboende, *icke* innebära, att beslutet om taxa vilar på *orättvis grund* i angivna hänseende. Ej heller ger utredningen i ärendet i övrigt stöd för antagande, att renhållningsavgifterna differentie-

rats på sätt som kan anses obehörigen missgynna de fritidsboende. Enär det icke visats . . . , lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall!" (Kurs. här.) RegR: ej ändring.

Av likställighetsprincipen följer alltså å ena sidan, att fritidsboendet ej får särbehandlas i förhållande till permanentboendet. Enligt samma princip skall de fritidsboende å andra sidan särbehandlas på det sättet, att de ej totalt skall betala lika mycket i avgifter som de permanentboende, något som förklaras av att prestationerna ej är desamma. Med hänsyn till att kommunens fasta kostnader för renhållningsverksamheten — kostnader för t ex destruktionsanläggning och fordonspark — kan fördelas lika mellan samtliga avgiftsskyldiga och till att ökade kostnader p g a fastigheter-
nas belägenhet, terrängförhållanden m m bör belasta de fritidsboende, kommer avgiften per hämtningstillfälle att bli högre för denna kategori fastighetsägare än för permanentboende.

Även i *RÅ 1974 ref 31 (II)* påstods en differentierad taxa gynna de årsboende på de fritidsboendes bekostnad. Enligt taxan utgjorde skillnaderna i fråga om årsavgift mellan åretruntboende och fritidsboende endast 10 kr avseende vardera sop- och latrinhämtning, oaktat antalet hämtningstillfällen för de permanentboende var 52 och för de fritidsboende endast 19. RegR fann — till skillnad från LSt — taxan vila på orättvis grund och anförde: "Kommunen har, varken genom vad som upplysts om dess självkostnad för renhållningen för årsboende och fritidsboende eller eljest, gjort antagligt att större skillnad i avgifter än den beslutade likväl icke är motiverad."

I målet förelåg visserligen en situation med olika avgifter för varierande prestationer, men avgiftsdifferentieringen befanns otillräcklig. Härav kan den slutsatsen dragas, att likställighetsprincipen i vissa fall icke blott tillåter en avgiftsdifferentiering utan även *kräver* en sådan; om prestationerna varierar, så skall i regel även avgifterna göras olika. Differentieringen får då ej vara skenbar.

Nu förhåller det sig emellertid så, att skäligheten av avgiften får avgöras mot bakgrund av inte bara *omfattningen av prestationen* utan också *kommunens kostnader* för att tillhandahålla densamma. Att så är förhållandet framgår tydligt av rättsfallet *RÅ 1980 Ab 249*, där fullmäktige hade antagit en taxa, vilken var differentierad med avseende på såväl avgifterna som hämningsintervallerna. För permanentbebyggelsen föreskrevs veckotömning året runt och för fritidsbebyggelsen hämtning varje vecka under tiden 16 april—15 oktober och en gång per månad under tiden 16 oktober—15 april. Den årliga avgiften för hämtning av hushållsavfall utgjorde för året-

runtboende 330 kr och för fritidsboende 305 kr. Avgiften för hämtning av latrin var för de två grupperna resp 360 kr och 345 kr. Kommunen förde i huvudsak ett kostnadsresonemang och ansåg större skillnad i avgiftshänseende ej vara möjlig. Kommunen hävdade alltså, att kostnadsskäl motive-
rade i princip lika avgifter, trots att antalet hämtningstillfällen var betydligt mindre för de fritidsboende än för de årsboende. Det upplystes, att i taxan ingick kostnad för administration, debitering m m, att denna kostnad utgjorde 15 kr för permanentbebodda fastigheter och 25 kr per år för fritidsfastigheter och att mängden hushållsavfall och grovsopor hade beräknats till 7 kbm per år för permanentboende och 5,5 kbm per år för fritidsboende.

Enligt LSt framgick det av handlingarna, att fullmäktige hade beaktat behovet av bortforsling från såväl fritidsbebyggelsen som permanentbebyggelsen med därav följande avgiftsdifferentiering. Det ansågs ej visat, att renhållningstaxan med olika avgifter beroende på hämtningsfrekvens översteg kommunens självkostnad härför eller att taxan i övrigt stred mot RenhAvgL. LSt lämnade besvären utan bifall. RegR uttalade inledningsvis, att kommun är skyldig att inte bara tillhandahålla fastighetsägare renhållningsservice utan också utforma denna service på sådant sätt att den — när det gäller hämtningsfrekvensen — anpassas till fastighetsstrukturen i kommunen. (Här hänvisades till målet RÅ 1977 Ab 225; se härom närmare nedan under 4.) RegR konstaterade, att det inom kommunen fanns ett stort antal fastigheter avsedda för fritidsbruk och att dessa ej krävde samma hämtningstäthet som permanentbostäder. Efter att ha företagit en jämförelse mellan prestationerna — hämtningsintervallerna — och årsavgifterna, anförde domstolen: ”Enligt de för kommunal verksamhet gällande likställighets- och rättvis principerna *skall* i ett fall som det förevarande *avgifterna* för de olika hämtningsalternativen *vara relaterade på ett rimligt sätt såväl till omfattningen av de tjänster som är förenade med varje hämtningsalternativ som till kommunens kostnader för ettvarvt av dessa*. Därvid får en kategori fastighetsägare icke obehörigen gynnas på bekostnad av andra.” (Kurs. här.) Härefter undersökte RegR de kalkyler varpå avgiftssättningen grundades. Eftersom kommunen var skyldig att tillhandahålla fastighetsägarna en differentierad renhållningsservice, ägde den ej — såsom skett — ålägga berörda kommunmedlemmar att bidra till den kommunala administrationen med olika belopp. Avgiftssättningen byggde vidare på antagandet, att den årliga sopmängden från en fritidsfastighet var 5,5 kbm och från en permanentbostad 7 kbm. Vad

kommunen anført till stöd härför fann domstolen ej övertygande, utan i stället godtog klagandenas invändningar om att fritidsfastigheterna icke bidrog till så stor andel av den totala mängden sopor. Vad som förekommit i målet visade enligt RegR, att avgifterna för fritidsboende fastighetsägare var för höga i förhållande till de avgifter som bestämts för åretruntboende fastighetsägare. Beslutet upphävdes såsom vilande på orättvis grund. — Två ledamöter, RegR:n Wieslander och Jonsson, var skiljaktiga. Vad kommunen anført till stöd för kostnadsfördelningen var visserligen ej helt godtagbart, men då utredningen i målet icke gav tillräckligt stöd för antagande att kostnadsfördelningen var ”i väsentlig mån oriktig”, och då en ytterligare avgiftsdifferentiering blott skulle kunna avse obetydliga belopp, lämnade dissidenterna besvären utan bifall.

RegR:s pluralitet fann således, att differentieringen av avgifterna var otillräcklig, varför dessa borde ha bestämts till lägre belopp för de fritidsboende. Då gruppen fritidsboende fastighetsägare hade belastats med en högre kostnad för administration m m — RegR har ju i annat sammanhang slagit fast, att sådana kostnader skall fördelas likformigt mellan de avgiftsskyldiga (se ovannämnda RÅ 1974 ref 31, I) — och då avgiften fastställts mot bakgrund av en avfallsmängd, som bedömdes alltför stor, förelåg det anledning antaga, att taxan obehörigen missgynnade fritidsstugeägarna. Dissidenterna ville däremot ogilla besvären med hänvisning till likställighetsprincipens karaktär av målsättningsprincip. Deras gemensamma votum bekräftar den tidigare (se 4 §) uttalade farhågan för att kravet på rättvis avgiftsfördelning alltmör kan komma att undergrävas till följd av att avgifterna i viss mån kan bestämmas efter ”schablon”. Leder utvecklingen dithän, att en renhållningstaxa godtages så länge kostnadsfördelningen icke är ”i väsentlig mån” oriktig, synes likställighetsprincipen kraftigt ha urholkats till kommunernas förmån.

I sammanhanget är det väsentligt att erinra om att kostnadsfördelningen måste ske på det sättet, att *ej endast fritidsboende utan även permanentboende får erlägga avgifter, som svarar mot de faktiska kostnaderna för renhållningen inom resp område*. Som tidigare framhållits (under B, 1) skall de båda grupperna behandlas lika i fråga om t ex skattesubventioner; i annat fall har likställighetsprincipen åsidosatts (se RÅ 1979 Ab 522).²³

23 Det sagda gör sig gällande även när det gäller förhållandet mellan permanentboende i tätort och permanentboende i glesbygd; om de senares sophämtning skattesubventioneras, måste motsvarande förmån också tillkomma de förra. Se RÅ 1977 Ab 79 (ovan under B, 1).

Undersökningen har hittills givit vid handen, att olika avgifter i allmänhet skall utgå för varierande renhållningstjänster. Frågan, hur omfattande denna differentiering skall vara, får besvaras mot bakgrund av såväl antalet prestationer som kommunens kostnader för hämtningen. I och med att avgiften således skall relateras till både prestationen och kommunens kostnader för densamma, kan avgiften — beroende på antalet hämtningstillfällen och på kostnadsskillnader — komma att bli lika eller nästan lika för de båda kategorierna fastighetsägare. Under sådana förhållanden kan en årlig avgift beräknad utifrån de faktiska kostnaderna för renhållningen inom ettvarit område t o m bli högre för fritidsboende än för åretruntboende, även om en sådan situation sällan torde förekomma i praktiken. Man torde därför regelmässigt kunna utgå från att fritidsboende fastighetsägare totalt sett skall erlägga lägre avgifter än permanentboende. Till ytterligare belysning härav skall i det följande redovisas några rättsfall, där den överklagade taxan varit enhetlig i avgiftshänseende eller, annorlunda uttryckt, föreskrivit lika avgifter för varierande prestationer.

3. Lika avgifter för varierande prestationer

Till en början kan nämnas rättsfallet *RA 1964 I 114*, där den klandrade taxan föreskrev enhetlig årsavgift för hämtning av sopor och latrin från både permanent- och fritidsbebyggelse. LSt, som konstaterade, att en stor del av kommunens fastighetsbestånd utgjordes av fritidsbebyggelse, uttalade: ”Vid utformningen av renhållningstaxa för kommun med dylikt fastighetsägarklientel bör tillses att gruppen sommarbostadsägare icke kommer i uppenbart ogynnsamt läge. Taxan bör därför differentieras på lämpligt sätt, exempelvis så, att avgifterna beräknas för kortare tidsperioder än ett år, exempelvis för halvt år eller för kvartal eller — speciellt för sommarboende — för tremånadersperioden juni—augusti eller femmånadersperioden maj—september. Vid dylik differentiering torde böra beaktas, att administrationskostnader och liknande kostnader kunna kräva fördelning efter helårssystemet.” LSt fann beslutet vila på orättvis grund och återförvisade målet till fullmäktige för ny behandling. RegR gjorde ej ändring i LSt:s beslut.

Då avgiften var enhetlig, och då hämtningsfrekvensen får antagas ha varierat, åsidosattes i detta fall principen om lika avgift för lika prestation.

Ett annat rättsfall, vilket likaså avsåg frågan om lagligheten av en enhetstaxa, är det tidigare (under 1) ur annan aspekt behandlade *RÅ 1974 ref 31 (I)*. Som framgått befanns taxan laglig i den del den föreskrev differentierade avgifter för sophämtningen. Vad däremot angick latrinhämtningen innebar taxebeslutet lika stora avgifter för fritidsboende som för året-runtboende, fastän antalet hämtningstillfällen för de förra endast var omkring hälften så stort som för de senare. Kommunen ansågs icke ha gjort antagligt, "att sådan överensstämmelse likväl föreligger mellan kommunens självkostnader i de båda fallen att taxan kan anses iakttaga principen om likställighet mellan kommunmedlemmar". I denna del stod taxan i strid med likställighetsprincipen.

Det torde ej råda någon tvekan om att även denna enhetstaxa innebar ett åsidosättande av principen om lika avgift för lika prestation; de fritidsboende hade ju att erlägga en avgift, för vilken de ej erhöll samma prestation som de permanentboende. Slutsatsen härav blir, att kommun i regel är förhindrad att besluta en enhetstaxa, om prestationerna varierar. I ett sådant fall kräver likställighetsprincipen, att också avgifterna göres olika.

Här bör dock återigen erinras om *kostnadernas betydelse* i sammanhanget. Som påpekats i föregående avsnitt (1) skall ju skäligheten av avgiften bedömas mot bakgrund av inte bara omfattningen av prestationen utan också kommunens kostnader för densamma. I nyssnämnda *RÅ 1974 ref 31 (I)* uttogs lika avgifter för hämtning av latrin, fastän antalet hämtningstillfällen för de fritidsboende endast var omkring hälften så stort som för de permanentboende. Hade latrinhämtningen åsamkat kommunen dubbelt så höga kostnader som motsvarande hämtning från området med permanentbebyggelse, kunde kostnadsfördelningen ha framstått som rättvis. En avgift beräknad utifrån de faktiska kostnaderna för hämtningen från ettvarit område hade vid sådant förhållande blivit lika för de båda kategorierna fastighetsägare. Givetvis är det mindre sannolikt att kostnadsskillnaderna i ett fall som detta är så betydande, att avgifterna av denna anledning kan bli lika. I sådana fall däremot, där kommun ej kan påvisa någon direkt kostnadsökning för avfallshämtningen, t ex när det gäller bortforsling av avfall från rena fritidsfastigheter och från permanentbebodda fastigheter i glesbygd, kan det ej vara förenligt med likställighetsprincipen att uttaga enhetlig avgift för varierande prestationer (jfr vad som nedan sägs i anslutning till *RÅ 1974 A 1657*).

Även om viss olikställighet i avgiftshänseende kan konstateras, är det dock för den skull ingalunda säkert att en enhetstaxa kommer att upphä-

vas efter anförda besvär, detta p g a att RegR intager den ståndpunkten, att avgifterna av ”praktiska och administrativa skäl” skall kunna bestämmas ”i viss mån” *schablonmässigt* (jfr ovan 4 §). Uppfattningen, som först framfördes i en skiljaktig motivering i *RÅ 1972 C 261* (se nedan under 4), kommer till klart uttryck i *RÅ 1974 ref 31 (III)*, vilket rättsfall har blivit vägledande för senare rättstillämpning. I detta fall klandrades en enhets-taxa — enligt vilken årsavgiften vid sophämtning en gång per vecka skulle vara densamma för papperssäcker om 125—160 liter — under påstående att den som tilldelats 125-liters ställ vid varje hämtningstillfälle fick betala för 35 liter ”luftsopor”. M a o varierade prestationerna. LSt ansåg beslutet rättvist. RegR anförde, att sophämtningstaxa icke helt kan ansluta till den faktiska sopmängden från varje fastighet. ”Av praktiska och administrativa skäl måste avgifterna i viss mån bestämmas schablonmässigt.” I målet var upplyst dels att *hanteringskostnaden* för säck om 125 liter *nära överensstämde* med den för säck om 160 liter, dels att abonnent med mindre säck och ställ vid behov hade möjlighet att erhålla den större varianten. Med hänsyn härtill lämnade RegR besvären utan bifall.

I ett annat rättsfall från samma år — *RÅ 1974 A 351* — uttalade LSt, att det av praktiska, ”ekonomiska” och administrativa skäl kunde vara rimligt att uttaga enhetliga avgifter. RegR anförde på enahanda sätt, att avgifterna av praktiska och administrativa skäl kunde bestämmas i viss mån schablonmässigt. Då utredning saknades om bebyggelsens art och om vilken ändring av avgifterna som en differentiering skulle medföra, hade det ej visats, att beslutet vilade på orättvis grund.

Av rättsfallen kan utläsas, att den schablonmässiga avgiftssättningen är underkastad vissa *restriktioner* och kan tillåtas endast om den ej är alltför långtgående — ”i viss mån” — och om skälen härför är ”praktiska och administrativa”. Intressant är att RegR — i motsats till LSt — ej nämner ”ekonomiska skäl”.

En följd av att avgifterna kan bestämmas något schablonmässigt blir, att besvär över en enhetstaxa kan komma att ogillas, om skillnaden i kostnader är så liten, att en differentiering blott skulle kunna avse ”*mindre be- lopp*”. Ett rättsfall, där RegR i detta avseende tycks ha gått väl långt, är *RÅ 1974 A 1657*. Fullmäktige hade här fastställt renhållningstaxa som, vad gällde sophämtning, innebar att samma avgift — 95 kr — skulle utgå för sophämtning i permanentbebodd fastighet belägen i glesbygd och i fritids- hus oavsett dettas belägenhet. För båda fastighetstyperna skulle under de tre sommarmånaderna hämtning ske en gång per vecka och under åter-

stående del av året från permanentbebyggelsen varannan vecka — 20 gånger — och från fritidsbebyggelsen 4 gånger. Vad avser latrinhämtningen föreskrev taxan en enhetsavgift (95 kr) oavsett fastigheternas belägenhet. Latrin skulle från permanentbebyggelsen hämtas varannan vecka året om och från fritidsbebyggelsen varje vecka under de tre sommarmånaderna och därutöver blott 4 gånger om året. Fritidshusägarna, som förmenade att taxan starkt missgynnade de fritidsboende, klagade dock förgäves. LSt ansåg det ej visat, att beslutet ”uppenbarligen” vilade på orättvis grund. RegR uttalade, att de anordningar kommun har att vidtaga för bortforsling av avfall icke helt kan anpassas till den omfattning i vilken enskilda bostäder inom kommunen faktiskt utnyttjas. Domstolen anförde vidare: ”När det gäller fritidsbostäder utnyttjas dessa i mycket olika omfattning. Med hänsyn härtill och då fritidsbebyggelsen inom kommunen är mycket stor måste av praktiska och administrativa skäl renhållningsavgifterna i viss mån kunna bestämmas schablonmässigt. Då en *differentiering* av avgifterna *endast* skulle kunna *avse mindre belopp* och då de fritidsboende utan extra kostnad kan erhålla den sop- och latrinhämtning, som tillhandahålles de permanentboende, kan beslutet icke anses vila på orättvis grund.” (Kurs. här.) — RegR:n Hjern och Petrén var av skiljaktig mening och ansåg taxan medföra en särbehandling, för vilken kommunen ej åberopat några bärande skäl.

Det bör kunna diskuteras om inte taxan obehörigen gynnade de permanentboende på bekostnad av de fritidsboende. I allmänhet torde det förhålla sig så, att kommunens kostnader för att hämta avfall från åretruntbebodda fastigheter i glesbygd och från fritidsfastigheter ungefärligen är desamma. Att vid sådant förhållande uttaga enhetliga avgifter trots betydligt färre hämtningstillfällen för de fritidsboende kan näppeligen vara förenligt med den kommunala likställighetsprincipen. Det synes mindre troligt, att en differentiering här blott avsåg ”mindre belopp”.

Det är också något egendomligt att RegR som en betydelsefull omständighet i sammanhanget åberopat, att de fritidsboende genom anmälan till kommunen utan extra kostnad kunde komma i åtnjutande av den sop- och latrinhämtning som tillhandahölls de permanentboende, detta mot bakgrund av att hämtningsfrekvensen skall bedömas utifrån områdets behov av renhållning (se härom nedan under 4). Taxan visar ju, att kommunen ej ansåg fritidsbebyggelsen ha samma behov av bortforsling som permanentbebyggelsen.

I framställningen ovan har bl a redovisats fall, där kommun uttagit lika

eller nästan lika avgifter trots att prestationerna varierat. Men hur avgöres frågan om likställigheten mellan fritids- och åretruntboende när både avgifterna och antalet hämtningstillfällen är desamma? I ett sådant fall utgår alltså lika avgift för lika prestation. Detta spörsmål skall behandlas i det följande.

4. Lika avgifter för lika prestationer

Inledningsvis bör framhållas att läget är något speciellt när det gäller renhållningsprestationer, såtillvida som bortforslingen av avfall skall anpassas till det normala behovet vid olika slag av bebyggelse (se 4 § 2 st RenhL). Det kommunala renhållningsmonopolet — och den därmed förenade avgiftsskyldigheten för nyttjare — förutsätter ett verkligt behov av avfalls-hämtning. I fråga om åretruntbebodda fastigheter har dock viss enhetlighet i hämtningsintervallerna ansetts tillåten, i det att antalet hämtningstillfällen icke helt behöver anpassas till varje fastighets behov av bortforsling; se *RA 1977 Ab 318*.

RA 1972 C 261 kan tjäna som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget. Den klandrade taxan föreskrev här dels lika avgift — en enhetlig årsavgift — för både permanent- och fritidsboende fastighetsägare, dels samma prestation, nämligen veckotömning av sopor och latrin. I besvärerna påstods att beslutet missgynnade fastighetsägare, som bebodde sina fastigheter enbart under sommartid. LSt fann avgiftstaxan ha bort differentieras på lämpligt sätt, ”så att icke sommarstugeägarna, som vanligtvis bor i stugorna endast under en begränsad tid av året, uppenbart missgynnas”. Då de rörliga kostnaderna för renhållningen fördelats utan hänsynstagande till vistelsetid, vilade beslutet enligt LSt på orättvis grund. RegR, som var av annan mening, uppehöll sig i huvudsak vid frågan, huruvida hämtningsintervallerna var motiverade, och fann det ej föreligga ”tillräcklig grund för antagande”, att tätheten var för hög. På grund härav godtogs taxan.

RegR:n Hegrelius och Lidbeck var skiljaktiga i fråga om motiveringen och ansåg renhållningsavgifter i viss mån kunna bestämmas schablonmässigt. Med hänsyn härtill samt till bebyggelsens art och till att en differentiering endast skulle kunna avse mindre belopp, kunde beslutet ej anses vila på orättvis grund. (Som tidigare framhållits har denna skiljaktiga motivering haft stor betydelse för RegR:s senare rättsstillämpning.)

Medan LSt förde ett kostnadsresonemang, vilket resulterade i att taxan ansågs kränka likställighetsprincipen — härvid beaktades ej att prestationerna var desamma — förde majoriteten inom RegR ett resonemang med utgångspunkt i principen om lika avgift för lika prestation. Då samma hämtningsintervaller för fritids- och permanentboende befanns motiverade, kunde en enhetlig avgift ej anses orättvis.

Det torde ej sällan förekomma, att fritidsfastigheter utnyttjas även under annan tid än sommaren, något som givetvis föranleder, att behov av bortforsling kan föreligga även under vinterhalvåret. Även om det alltså förhåller sig så, att fritidsfastigheter utnyttjas i allt större utsträckning, måste dock behovet av avfallshämtning — ur sanitär synpunkt — under annan tid än sommaren allttjämt bedömas vara mindre för fritidsbebyggelse än för permanentbebyggelse. Att vid sådant förhållande besluta en taxa, vilken föreskriver lika prestationer, medför att de fritidsboende påtvingas avgiftsskyldighet för en prestation, av vilken de ej drager någon som helst nytta. Behovet av bortforsling måste beaktas vid fastställandet av taxan, så att icke fritidsstugeägarna får betala för vad som kan kallas "luftsopor". Det förefaller därför egendomligt att RegR i ovannämnda mål ej funnit tillräcklig grund för antagande, att hämtningsfrekvensen — veckotömningen — var för hög.

Svårare är det att fastställa behovet av renhållning för det fall att *bebyggelsen är blandad*, dvs utgöres av såväl åretrunt- som fritidsbebyggelse. Denna omständighet kan dock i sig ej utgöra något vägande argument för en odifferentierad taxa, även om det kan vara praktiskt komplicerat att uppnå en total rättvisa vid avgiftsfördelningen. Om i en sådan situation behovet av hämtning bedömes för området i dess helhet utan direkt hänsynstagande till i vilken utsträckning olika fastigheter utnyttjas, kan en ägare av ett fritidshus, som är beläget inom sådant område, ur avgiftssynpunkt komma i sämre ställning än en annan fastighetsägare, vars fastighet är belägen inom ett område med renodlad fritidsbebyggelse.

Med tanke på bl a att RegR är benägen att godtaga viss olikställighet i avgiftshänseende, är det svårt att på förhand avgöra om en odifferentierad renhållningstaxa, som är avsedd att tillämpas inom område med blandad bebyggelse, med framgång kan angripas besvärsvägen. Som exempel kan nämnas målet *RÅ 1976 Ab 355*, där taxan föreskrev samma hämtningsfrekvens (veckotömning under hela året). Från kommunens sida uppgavs, att byggnationen inom fritidsområdet utgjordes av minst 50 % fast boende, att det övervägande antalet fritidshus även utnyttjades under veckoslut-

ten större delen av året och att annan hämtningsfrekvens — ur hälso- och miljövårdssynpunkt — ej var möjlig. I LSt:s av RegR ej ändrade utslag anfördes bl a, att de anordningar kommunen har att vidtaga för renhållningen ej helt kan anpassas till den omfattning i vilken enskilda bostäder faktiskt utnyttjas. Avgifterna måste därför i viss mån kunna bestämmas schablonmässigt. Mot bakgrund härav kunde taxan ej sägas kränka likställighetsprincipen.

Nu förefaller det dock som om RegR i sin senare rättstillämpning blivit mer restriktiv i nämnda hänseende och ej utan vidare godtager renhållningstaxor med enhetliga hämtningsintervaller. I *RA 1977 Ab 225* undanröjdes nämligen en odifferentierad taxa innebärande samma tömningsfrekvens och enhetliga avgifter för såväl permanent- som fritidsbebyggelse. Den för fritidsbebyggelsen bestämda hämtningsfrekvensen — veckotömning året om — framstod enligt RegR såsom alltför svagt grundad på denna bebyggelses behov av hämtning vad avsåg annan tid än sommaren. Att bebyggelsen var blandad kunde enligt domstolen ej motivera en hämtningsfrekvens — med därav betingade avgifter — som uppenbarligen gick utöver vad som krävdes för att tillgodose fritidsfastigheternas genomsnittliga behov av bortforsling. RegR (majoriteten) upphävde därför taxan.

RegR:n Cars och Brodén var skiljaktiga och ansåg det i målet icke ha gjorts sannolikt, att den veckotömning året runt som kommunen lagt till grund för avgiftsberäkningen ”i mer avsevärd grad avviker från det normala behovet av bortforsling vid det slag av blandad bebyggelse som förekommer inom området”. Då dessutom en differentiering av avgifterna blott skulle kunna avse ”mindre belopp”, lämnade ledamöterna besvären utan bifall.

Det kan nämnas att fullmäktige — som en följd av utgången i målet — antog ändring och tillägg till den klandrade renhållningstaxan. Härigenom fastställdes olika hämtningsintervaller och avgifter för å ena sidan permanentbebyggelse eller blandad permanent- och fritidsbebyggelse och å andra sidan renodlad fritidsbebyggelse. Även detta beslut överklagades och upphävdes av RegR — *RA 1977 Ab 227*. Majoriteten inom RegR, som hade exakt samma sammansättning som i föregående mål, ansåg också i detta fall hämtningsfrekvensen för fritidsfastigheterna — trots den blandade bebyggelsen — gå utöver fritidsbebyggelsens behov av sophämtning under annan tid än sommaren. RegR:n Cars och Brodén var även denna gång av skiljaktig mening och lämnade en i sak enahanda motivering som i *RA 1977 Ab 225*.

Här kan även pekas på det senare målet *RA 1980 Ab 249* (se härom ovan under 1), där i RegR andra ledamöter deltog och där majoriteten bl a utta-

lade, att kommun är skyldig att differentiera sin renhållningsservice så, att hämningsfrekvensen anpassas till fastighetsstrukturen i kommunen (varvid replierades på RÅ 1977 Ab 225).

Rättsfallen visar, att det på intet sätt är säkert att en renhållningstaxa, vilken för ett område med blandad bebyggelse föreskriver lika avgifter och lika tjänster, blir bestående. RegR har ej nöjt sig med att enbart fastställa, att både avgifterna och prestationerna varit desamma, utan domstolen har även prövat huruvida hämningsfrekvensen för de fritidsboende varit befogad. Då denna bedömts alltför hög i förhållande till bebyggelsens behov av sophämtning, skulle taxan ha föreskrivit inte bara olika hämningsintervaller utan också olika avgifter. Besluten ansågs strida, i RÅ 1977 Ab 225 mot grunderna för KomRenhL och i RÅ 1977 Ab 227 mot de riktlinjer för organiserandet av renhållningen som 1 § renhållningskungörelsen (1974:1024) innehöll.

Som framgått skall avgiften relateras ej endast till prestationen utan även till kommunens kostnader för att tillhandahålla densamma. Beroende på antalet hämningstillfällen och på kostnadsskillnader kan avgiften komma att bli lika stor för fritidsboende och åretruntboende fastighetsägare. *Kostnadssynpunkter* gör sig givetvis gällande även i fall, där taxan är odifferentierad beträffande både avgifter och hämningsintervaller. Om en taxa — såsom i ovannämnda RÅ 1972 C 261 — föreskriver lika avgifter och lika prestationer och om hämningsfrekvensen för de fritidsboende befinnes motiverad, kommer den i stället att missgynna åretruntboende i tätort, eftersom kostnaderna har fördelats utan hänsynstagande till att det ställer sig dyrare för kommunen att utföra renhållning inom områden med renodlad fritidsbebyggelse, t ex på grund av längre transportavstånd. Om kostnaderna för renhållningen varierar bör avgifterna — i en situation med samma hämningsfrekvens — göras olika och bli högre för fritidsboende än för permanentboende. I annat fall kommer den senare gruppen fastighetsägare att delvis subventionera renhållningen inom fritidsområdet. Om kommun skall uttaga självkostnadsbaserade avgifter och om självkostnaden då beräknas för ettvarit område, kommer avgiften automatiskt att bli högre för fritidsstugeägare än för ägare av permanentbebodda fastigheter belägna i tätort.²⁴

Föreligger det en situation med lika prestationer, kan alltså de fritidsboende komma att få erlägga en avgift, som är högre än den som uttages

24 Jfr kap VII, 5 §, A.

av permanentboende. En avgörande förutsättning för sådan differentiering bör dock vara, att det ställer sig dyrare för kommunen att utföra renhållningen inom området med fritidsbebyggelse än inom området med permanentbebyggelse. Det kan därför vara av intresse att avsluta genomgången av rättspraxis med en redovisning av ett rättsfall, där den klandrade taxan för samma prestation föreskrev högre avgift för de fritidsboende.

5. Olika avgifter för lika prestationer

I det aktuella målet — *RÅ 1976 Ab 308* — hade fullmäktige beslutat uttaga särskild avgift för hämtning av extra sopsäck i samband med ordinarie hämtning, varvid avgiften bestämts till 3,25 kr för permanentboende och till 4,25 kr för fritidsboende. I besvären häröver gjordes det gällande, att motiv saknades för dylik differentiering, eftersom kommunens bebyggelse till stor del var blandad. LSt lämnade besvären utan bifall och hänvisade till vad som anförts av styrelsen i *RÅ 1976 Ab 307* (se ovan under 4). RegR (pluraliteten) lämnade de fullföljda besvären utan bifall.

RegR:n Paulsson och Sjöberg var av skiljaktig mening och deras gemensamma votum förtjänar att återges. De uttalade bl a: "Tilläggsavgiften per säck har bestämts till väsentligt högre belopp för fritidsboende än för permanentboende. De skäl som åberopats för den differentiering av hämtningskostnaderna i vad angår fritidsboende och permanentboende, som sålunda innefattas i kommunfullmäktiges beslut 26.10.71²⁵ gör sig icke i motsvarande mån gällande när det gäller den extra kostnad, som må vara förenad med att i förekommande fall mer än en sopsäck hämtas vid den ordinarie hämtningen. I målet har icke förekommit omständigheter som ger anledning antaga att kommunens merkostnader för sådan extra tjänst är i nämnvärd mån större för fritidsboende än för permanentboende." Enligt dissidenterna missgynnade taxan (i här aktuell del) de fritidsboende och vilade på orättvis grund.

Med tanke bl a på fördelningen av de fasta kostnaderna och på det mindre antalet hämtningstillfällen kommer renhållningsavgiften, som framgått (se ovan 1), att per hämtningstillfälle bli högre för fritidsboende än för åretruntboende. Det förefaller dock egendomligt att besvärsmyn-

25 Här åsyftades *RÅ 1976 Ab 307*.

digheterna — i vart fall LSt — gjort samma bedömning som i RÅ 1976 Ab 307. I det nu aktuella målet var ju situationen annorlunda, såtillvida som fråga ej var om avgift för ordinarie hämtning utan om avgift för en extra tjänst, som utfördes i samband med den ordinarie hämtningen. Varje gång en extra sopsäck medtogs debiterades de fritidsboende en högre avgift. De båda situationerna kan därför ej bedömas på samma sätt, något som med fog hävdades av dissidenterna. Om avgifterna för den ordinarie hämtningen redan var differentierade med hänsyn till fördelningen av fasta kostnader, ökade kostnader p g a transportavstånd m m, torde kommunens kostnader för att i samband med denna hämtning medtaga en extra sopsäck knappast ha varit högre för fritidsboende än för permanentboende. Avgiften synes mot bakgrund härav för de fritidsboende ha bestämts till ett för högt belopp.

6. Sammanfattning

Undersökningen rörande differentierade renhållningsavgifter har lett fram till följande resultat.

När det gäller kostnadsfördelningen har RegR slagit fast, att fasta kostnader avseende destruktionsanläggning och andra för verksamheten erforderliga grundresurser i lika mån kan belasta fritidsboendet och permanentboendet. Utöver denna kostnadsfördelning kan en differentiering av avgifterna ske med hänsyn dels till antalet prestationer, dvs hämtningsfrekvensen, dels till ökade kostnader för bortforslingen till följd av fastigheternas belägenhet, transportavstånd m m. Härav följer för det första, att frågan, huruvida en renhållningstaxa kränker likställighetsprincipen, ej kan besvaras enbart med ledning av avgifternas storlek per hämtningstillfälle. För det andra är det i och för sig tänkbart att de fritidsboende — eftersom avgiften skall relateras till inte bara antalet prestationer utan också kommunens kostnader för hämtningen — kan komma att få erlägga en avgift, som är densamma som eller rentav högre än den som uttages av permanentboende. En sådan situation torde dock mera sällan inträffa, då hämtningsfrekvensen skall bestämmas mot bakgrund av bebyggelsens behov av bortforsling, och då skillnaden i kostnader för hämtningen sällan torde vara av den storleksordningen, att avgifterna av denna anledning blir lika, trots att antalet prestationer är mindre för de fritidsboende. Ej sällan

blir därför utgångspunkten, att de fritidsboende ej totalt skall betala lika mycket i avgifter som de permanentboende. M a o skall — om prestationerna varierar — i regel även avgifterna göras olika. Vid sådant förhållande är kommun oftast förhindrad att besluta en enhetstaxa för varierande prestationer. Är prestationerna inte desamma, kräver i allmänhet likställighetsprincipen en differentiering av avgifterna. En enhetstaxa kan dock komma att godtagas ej endast med hänsyn till antalet prestationer och kostnadsskillnader utan även till följd av att likställighetsprincipen i rättspraxis givits karaktären av målsättningsprincip. Även om viss olikställighet i avgiftshänseende kan konstateras, kan besvären över en enhetstaxa komma att ogillas, om det visar sig att en differentiering av avgifterna blott skulle kunna avse mindre belopp. Den omständigheten, att hämtningsfrekvensen skall anpassas till bebyggelsens normala behov av bortforsling, får till följd, att kommun ej sällan är förhindrad att besluta en helt odifferentierad taxa, vilken sålunda föreskriver såväl lika avgifter som lika prestationer. Detta gäller i regel även i fall, där bebyggelsen är blandad, dvs består av både fritids- och permanentbebyggelse.

7. KEU:s förslag

Avslutningsvis må framhållas att frågan om hur renhållningsväsendet skall finansieras har utretts av kommunalekonomiska utredningen (KEU). Utredningen konstaterar i sitt betänkande, att det är möjligt att med nuvarande lagstiftning låta ägare av fritidshus "betala sin del av de faktiska fasta och rörliga kostnaderna för . . . renhållningsverk", dock endast under den förutsättningen, att man ej särbehandlar fritidsboendet i förhållande till permanentboendet. "Kommunen får således inte av fritidshusägarna ta ut avgifter, som ger full täckning av de faktiska . . . renhållningskostnaderna, samtidigt som de permanentboendes andel i kostnaderna delvis finansieras med skattemedel."²⁶ (Jfr ovan under B, 1.) Utredningen har funnit skäl föreligga för lagändring så att kommunerna för fritidshus kan uttaga de faktiska kostnaderna oberoende av den taxa som tillämpas för permanentboende. Härigenom skulle det enligt utredningen bli möjligt att i viss ut-

sträckning skattefinansiera de kostnader som belöper på de permanent-boende samtidigt som full avgift tas ut av de fritidsboende.

Innebörden av utredningens ur rättvisesynpunkt diskutabla förslag är, att man lagstiftningsvägen skulle göra avsteg från likställighetsprincipen och att en kategori kommunmedlemmar skulle komma att särbehandlas på rent kommunalekonomiska grunder. Då fritidshusägarna härjämte erlägger fastighetsskatt till kommunen, kommer de — om utredningens förslag skulle bli en realitet²⁷ — att till stor del få subventionera permanent-boendet.

D. Avgifter för upplåtelser å allmän plats

1. Inledning

Beträffande möjligheten att differentiera avgifter för upplåtelser å allmän plats har i ett tidigare avsnitt framhållits,²⁸ att de avgifter för *gatuhandel m m*, som kommunerna äger uttaga med stöd av 1 § LKAvg, kan differentieras, dvs komma att beloppsmässigt variera för olika typer av upplåtelser. Då visst avsteg härigenom göres från likställighetsprincipen, är det lämpligt att i förevarande sammanhang något utförligare beröra *grunderna* för bestämmandet av den olikformiga avgiften. Härom handlar framställningen nedan under 2. Framhållas bör att klargörande rättspraxis nästan helt saknas på detta område.

Har kommun för allmän *korttidsparkering* upplåtit plats å gata, torg eller annan allmän plats, äger den rätt att enligt 2 § 1 st LKAvg, där så finnes påkallat för trafikens ordnande, uttaga avgift med det belopp som erfordras för att tillgodose sagda ändamål. Avgifterna för korttidsparkering kan alltså differentieras och bestämmas till det belopp som befinnes nödvändigt ur *trafikregleringssynpunkt*.²⁹ Nämda lag ger dock möjlighet till avgiftsdifferentiering i ytterligare hänseenden. Dessa fall — avgiftsbefrielse för handikappade och taxedifferentiering vid boendeparkering på gatumark och nyttoparkering — skall i korthet beröras nedan under 3 (a—b). Också när det gäller differentieringen av parkeringsavgifter saknas vägledande rättsfall.

27 DepCh ansåg frågan böra utredas ytterligare; se prop 1978/79:95 s 40.

28 Kap I, 3 §.

29 Se härtill kap V, 2 §, B, 8, a).

2. Gatuhandelsavgifter m m

Då man i 1 § LKAvg föreskrev, att kommun för markupplåtelsen — enligt grunder närmare bestämda av kommunfullmäktige — ägde uttaga skälig avgift, erhöll kommunerna härigenom tämligen fria händer i fråga om avgifternas bestämmande. Beträffande den skälighetsbedömning som av kommunerna skulle företagas vid fastställandet av grunderna för avgiftsuttaget har i förarbetena till lagen gjorts en del vägledande uttalanden, vilka ännu i dag äger relevans och därför förtjänar att återges. DepCh uttalande härvidlag följande.³⁰

”Huvudprincipen för avgifternas bestämmande blir alltså att de skall vara skäliga. Avgifterna blir icke bundna vid kommunens direkta kostnader i samband med upplåtelsen, exempelvis till följd av angrepp på gatubeläggningen, särskild renhållning osv., men i den mån sådana kostnader förekommer får givetvis hänsyn tagas därtill. Någon undre gräns fastslås icke i lagen utan kommunerna får befogenhet att fritt bestämma den undre gränsen. Den övre gränsen däremot blir så till vida bestämd i lagen att däri sägs att avgiften skall vara skälig. I många städer har redan en tämligen fast praxis utbildat sig; man har vissa normer för avgiftsberäkningen och dessa torde regelmässigt vara att anse som skäliga. Vad man vill undvika med den föreslagna formuleringen är att kommunerna lägga så starka ekonomiska vinningssynpunkter på frågan att avgifterna kommer att framstå som direkt obilliga. Ett företag kan exempelvis av konkurrensskäl eller annan anledning vilja behärska hela gatuförsäljningen av en viss vara inom kommunen och är på grund därav benäget att erbjuda en avgift, som icke står i proportion till vad försäljningsplatsen efter objektivt bedömande kan anses värd. Vid avgifternas bestämmande måste hänsyn tagas till flera olika omständigheter. Upplåtelserna sker för olika ändamål och avgifterna måste uppenbarligen i första hand differentieras med hänsyn därtill; man måste ha olika normer när det gäller t.ex. annonspelare, korvstånd, kiosker, bensinstationer, restaurangverandor osv. Vidare bör i vissa fall hänsyn kunna tagas till hur stort markutrymme som upplåtelsen avser. Så t.ex. synes avgifterna för restaurangverandor, som tillfälligt uppföres å trottoarer, kunna beräknas efter visst pris per kvadratmeter. En faktor av största betydelse blir givetvis platsens belägenhet och trafikintensiteten på platsen. Detta gäller framför allt upplåtelser för försäljningsändamål. Därvidlag synes man kunna gå till väga sålunda, att man har särskilda normer för starkt trafikerade innerområden i en stad eller t.ex. för vissa angivna torg och gator med stark trafik. Å sådana platser blir det särskilt värdefullt att få driva en försäljningsrörelse och detta måste givetvis beaktas vid avgifternas bestämmande. Vad nu

sagts äger nära samband med frågan om hänsyn skall få tagas till den vinst som vederbörande kan beräknas erhålla å sin rörelse. Såväl i utredningsmannens förslag som i departementspromemorian har ansetts, att man bör ta hänsyn även till den vinst, som en rörelse av angivet slag å viss plats kan beräknas komma att lämna. Härutinnan föreligger i viss utsträckning delade meningar bland remissinstanserna. För egen del kan jag dock icke finna annat än att det är riktigt att vid avgifternas bestämmande taga hänsyn även till den beräknade vinsten å rörelsen. Det är uppenbart att en försäljningsrörelse å en allmän plats i centrum av en storstad lämnar betydligt större vinst än en liknande rörelse i stadens utkant på en föga trafikerad gata och det synes mig fullt skäligt att i sådana fall vid avgiftens bestämmande taga hänsyn till den beräknade vinsten. Även andra skäl kan åberopas för denna ståndpunkt. Sålunda synes principen om den kommunala likställigheten snarast tala för att avgiften bestämmes med beaktande av vinsten, då i annat fall en viss kommunmedlem skulle obehörigen gynnas framför andra. Han skulle få förmånen att utnyttja en till allmänt begagnande upplåten plats för att driva en egen försäljningsrörelse, och det stora värde som platsen har ur försäljningssynpunkt skulle enbart komma den enskilde rörelseidkaren till godo. Det måste anses riktigare, att detta värde kommer hela kommunen till godo genom att rörelseidkaren får betala en skälig avgift, som må bestämmas med beaktande även av den vinst, som en försäljningsrörelse å platsen kan beräknas lämna. Som ytterligare skäl för detta betraktelsesätt må åberopas jämförelsen med vanliga lokalhyror och de s.k. good-willvärdena för affärslokaler.

Jag anser sålunda att vid avgifternas bestämmande hänsyn bör kunna tagas till den beräknade vinsten. Därvid bör man utgå från en objektiv beräkning av vad som för den ifrågavarande platsen kan anses normalt för en rörelse av den art det gäller. Normerna får således icke innehålla att avgiften sättes i relation till omsättningen eller lönsamheten i det individuella fallet.

Jag vill emellertid här tillägga att det givetvis bör stå kommunerna fritt att anlägga även sociala synpunkter på frågan; särskild hänsyn bör exempelvis kunna tagas till om rörelsen skall bedrivas av en partiellt arbetsför person. Dylika bedömningar får man överlämna åt kommunerna att göra.”

Sammanfattningsvis fick alltså enligt DepCh hänsyn tagas till ändamålet med viss upplåtelse, storleken av det markutrymme upplåtelsen avsåg, platsens belägenhet, trafikintensiteten på platsen samt den vinst som en rörelse av visst slag och på viss plats kunde beräknas ge. Intressant är att DepCh ansåg likställighetsprincipen tala för att avgifterna kunde differentieras med hänsyn till den kalkylerade vinsten.

En *allmän princip* vid utformningen av taxan kan sägas ha varit, att den kunde differentieras med hänsyn till upplåtelseändamålet.³¹ I förarbetena

31 Jfr Ringström i SST 1958 s 5 ff.

till 1972 års lagändring fastslogs ånyo denna princip, varför möjligheten till differentiering alltså skall finnas kvar och avgifterna kunna beräknas efter olika grunder beroende på om upplåtelsen avser försäljning eller platsen tages i anspråk för annat ändamål, t ex för uppställande av byggnadsställningar eller valbyråer. Att avgifterna kan differentieras med hänsyn till *ändamålet med upplåtelsen* framgår numera av lagtexten (1 § 2 st LKAvg). Det är vidare möjligt att ställa upp varierande grunder med hänsyn till vilket slags försäljningsändamål som avses med upplåtelsen. En ytterligare i sammanhanget beaktansvärd omständighet — under remissbehandlingen uppmärksammas av bl a NO — är huruvida upplåtelsen har en permanent karaktär eller, såsom ej sällan är fallet med den egentliga torghandeln, är begränsad till viss del av dagen eller till några dagar i veckan.³²

Som *särskilda beräkningsgrunder* för olika upplåtelseändamål anges i lagtexten — 1 § 2 st LKAvg — nyttjarens fördel av upplåtelsen, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Att *nyttjarens fördel av upplåtelsen* skall kunna beaktas vid avgifternas bestämmande innebär bl a att viss hänsyn — liksom tidigare — kan tagas till en rörelses omsättning eller bruttovinst. Som framgått framhölls vid införandet av LKAvg, att denna vinst skulle fastställas utifrån en objektiv bedömning, varvid som utgångspunkt skulle tagas en för den ifrågavarande rörelsen objektivt beräknad vinst och ej det verkliga utfallet av rörelsen. Till belysning härav kan pekas på rättsfallet *RA 1959 I 65*, där besvär anfördes hos KMt över ÖÄ:s beslut att fastställa upplåtelse- och uttagstaxa för nyttjande av allmän plats. I sitt yttrande till KMt anförde RegR: "Vidkommande uttagandet av avgifter för övriga slag av kiosker angiver stadsfullmäktiges underställda beslut härutinnan ingen annan norm för avgiftens bestämmande än rörelsens årliga bruttovinst eller bruttoomsättning med vissa möjligheter till jämkning; och enär jämlikt grunderna för lagen den 31 maj 1957 om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m.m. sådan avgift icke må bestämmas att utgå i förhållande till omsättningen eller lönsamheten i det enskilda fallet, samt stadsfullmäktige förty genom sitt underställda beslut måste anses hava överskridit sin befogenhet, hemställer RegR att KMt måtte pröva lagligt att, med ändring av överståthållarämbetets beslut, såvitt nu är i fråga, förklara stadsfullmäkti-

ges beslut i denna del icke kunna fastställas." KMt följde RegR:s hemställan.

Jfr *NJA 1963 s 84*, där allmän domstol hade att bedöma en likartad taxa. I detta mål hade en stad med stöd av LKAvg beslutat antaga taxa för upplåtelser av allmän plats för försäljningsändamål. Enligt taxan, vilken i vederbörlig ordning fastställts av LSt, skulle avgiften för korvförsäljare baseras på vederbörande näringsidkares årliga bruttointkomst. Sedan en korvförsäljare, åt vilken tidigare genom muntligt avtal hade upplåtits försäljningsplats, vägrat att erlägga debiterad avgift, väckte staden fordringstalan hos allmän domstol. Försäljaren bestred bifall till stadens talan under åberopande av att debiteringen saknade stöd i lag. Enbart det förhållandet, att taxan ej överensstämde med motivuttalanden rörande grunderna för avgiftsberäkningen, kunde dock enligt HD ej föranleda, att allmän domstol vid prövning av avgiftskrav skulle frångå taxan giltighet. HD biföll därför stadens talan om utfående av avgiften. (Se om detta rättsfall t ex Strömholm i SvJT 1962 s 529 ff, 1963 s 458 ff.)

Beaktas skulle sålunda den fördel som det innebär för en rörelseidkare att med uteslutande av andra få taga viss försäljningsplats i anspråk men däremot ej den eventuella vinstökning som berodde på rent personliga insatser. DepCh, vars inställning härvidlag var oförändrad år 1972, underströk emellertid, att det i praktiken kan vara nästan omöjligt att företaga en dylik objektiv bedömning.³³

Kommunalrättskommitténs förslag, att hinder ej borde möta mot att vid avgiftsbestämningen taga hänsyn till omsättning eller bruttovinst under förutsättning att rörelseresultatet i allt väsentligt berodde på försäljningsplatsens läge (DsC 1970:2 s 139), kritiserades av några remissinstanser. Skånes handelskammare, Riksförbundet gatukök & kiosknäring m fl ansåg, att förslaget gav utrymme för helt godtyckliga bedömningar och att det kunde leda till, att avgifterna bestämdes till viss procent av omsättningen och utan hänsyn till om denna berodde på försäljningsplatsens läge eller på rörelseidkarens egna prestationer. — DepCh bemötte kritiken på följande sätt (prop 1972:12 s 48): "I den mån det är möjligt att beräkna den fördel det kan innebära att få ta i anspråk en plats med ett från försäljningssynpunkt gynnsamt läge är det enligt min mening inte mer än rimligt att fördelen beaktas när grunderna för avgifterna bestäms. Det är också klart att omsättningen eller bruttovinsten ofta kan ge god vägledning när det gäller att bedöma i vilken mån upplåtelsen innebär en sådan fördel. En föreskrift om att hänsyn får tagas till nyttjarens fördel av upplåtelsen får till följd att det blir tillåtet att använda omsättning- eller bruttovinsten som ett hjälpmedel vid bedömningen av nyttjarens fördel."

Det kan förhålla sig så, att nyttjarens fördel av upplåtelsen ej alltid är ekonomiskt mätbar. Så kan vara fallet när allmän plats utnyttjas för t ex upplag, ställningar, baracker o dyl eller provisoriska valbyråer. Vägledan-

33 Prop s 48.

de för avgiftssättningen i sådana fall måste då bli kommunens direkta kostnader i anledning av upplåtelsen eller — om så är möjligt — en ekonomisk värdering av intrånget.

För att därmed övergå till den andra särskilda beräkningsgrunden — *kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen* — synes såsom godtagbara kostnader böra accepteras bl a kostnader för renhållning, snöröjning och sandning samt för löner, räntor, avskrivningar och andra förvaltningskostnader.³⁴ Andra för kommunen av upplåtelsen föranledda kostnader, såsom för asfaltering eller annan gatubeläggning, bör givetvis också medtagas i kalkylen.

Den tredje beräkningsgrunden — *övriga omständigheter* — ger kommun en relativt obunden prövningsrätt vid avgiftssättningen med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Som kommunförbundet påpekar måste, då upplåtelseändamålen har olika karaktär och gränserna mellan kommersiella och icke-kommersiella ändamål är oklara, kommunerna lämnas visst utrymme för prövning av vad som med hänsyn till objektiva omständigheter kan anses rimligt och billigt.³⁵

Det ankommer enligt 1 § LKAvg på kommunfullmäktige att antaga grunder för beräkningen av avgiften; avgiftsbeloppet i det konkreta fallet kommer dock att bestämmas av det kommunala organ som förvaltar marken (t ex gatunämnd). Då kommun vid platsupplåtelser för kioskändamål och liknande försäljning äger anlägga sociala aspekter på avgiftsfrågan,³⁶ är det därför lämpligt, om i taxan föreskrives ett maximiuttag, så att den markförvaltande nämnden vid avgiftsdebiteringen i visst fall kan besluta

34 Jfr t ex *RA 1952 I 259*.

35 Cirk 26/1972 s 9.

36 Redan före tillkomsten av AOST lär på sina håll ha förekommit att man vid den offentligtgrättsliga tillståndsgivningen beaktade sociala synpunkter (se t ex *SOU 1948:54 s 60*). I sitt remissyttrande över förslaget till AOST vitsordade ÖÄ i Stockholm, att man vid tillståndsprövningen enligt Ost ansett sig böra i viss utsträckning taga hänsyn till sökandenas personliga förhållanden, när flera sökande anmält sig till samma försäljningsplats (prop 1956:143 s 78). Varken AOST eller dess förarbeten ger någon vägledning när det gäller att söka utröna kriterierna för de sociala hänsyn som av kommunerna uppenbarligen anlägges vid utövandet av den kommunala vetorätten. Däremot råder ingen tvekan om att enligt LKAvg — efter det att tillstånd meddelats enligt 2 § AOST — sociala hänsyn får tillmätas betydelse vid avgiftssättningen (se prop 1957:157 s 56 och prop 1972:12 s 49).

att lägre avgift skall utgå. Fråga måste dock alltid vara om en tillämpning av taxan.³⁷

Bestämningen "övriga omständigheter" inkluderar också kommuns rätt att även i fortsättningen upplåta torgplatser avgiftsfritt eller mot särskilt låga avgifter.³⁸

I det *förslag till avgiftsnormer* för ifrågavarande platsupplåtelser, som till kommunernas ledning utarbetats av kommunförbundet och som i praktiken fortfarande synes tjäna som förebild, har i första hand de olika slagen av upplåtelser differentierats med hänsyn till ändamålet med upplåtelseerna, varvid ändamålen samlats i tre huvudgrupper, nämligen försäljningsändamål, annat merkantilt ändamål samt övriga ändamål.³⁹ Varje huvudgrupp har härefter — under påpekande av möjligheten till variation från kommun till kommun — indelats i ett antal undergrupper med hänsyn till olika upplåtelseändamål. Under försäljningsändamål har som undergrupper intagits t ex försäljningskiosker, restaurangverandor och bensinanläggningar, under annat merkantilt ändamål affischpelare, telefonkiosker och skyltar, samt under övriga ändamål upplag, bodar och utställningar. För undergrupperna skall finnas två avgiftsklasser; till avgiftsklass I hänföres platsupplåtelser med normalt läge, medan avgiftsklassen II omfattar platser med särskilt gott läge. Den bakomliggande tanken är, att vardera avgiftsklassen skall innehålla en maximavgift och att avgiftslatituderna inom varje klass skall göras så vida som möjligt. Härigenom skapas, då avgifterna ej sällan baseras på den ianspråktaga markytans storlek, utrymme för det avgiftsdebiterande kommunala organet att bestämma avgiften med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

37 Om debiteringens bundenhet till taxan, se kap IV, 4 §.

38 Kommunerna var tidigare — enligt p 44 i K. Res. på allmogens besvär den 1 augusti 1727 — skyldiga att upplåta vissa avgiftsfria platser för torghandel.

39 Cirk 26/1972. — Förbundets förslag till normer för uttagande av avgifter för gatu- och torgplatser motsvaras i stort av det förslag till avgiftsföreskrifter som i samband med tillkomsten av LKAvg utarbetades inom Stockholms stad (se härtill Ringström i SST 1958 s 5 ff). Dock har antalet avgiftsklasser reducerats från — i vissa fall — sju till två.

3. Parkeringsavgifter

Avgifter för korttidsparkering skall — som framgått — bestämmas till det belopp som erfordras för att tillgodose trafikens ordnande. Detta syfte måste alltid vara för handen, varför rent kommunalekonomiska aspekter ej får anläggas på avgiftsfrågan. Kommun är sålunda förhindrad att höja parkeringsavgifterna enbart i syfte att stärka sin ekonomi. Den form av avgiftsdifferentiering, som alltså uppkommer till följd av att parkering i kommunens centrala områden kan beläggas med högre avgift än den som utgår för motsvarande parkering i ytterområden, skall här ej närmare behandlas, utan i framställningen nedan skall beröras tre speciella fall av taxedifferentiering.

a) Avgiftsbefrielse för handikappade

I samband med riksdagens godkännande av prop 1977/78:81 om vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor tillkom — efter initiativ från kommunförbundet — som en tredje punkt i 2 § LKAvg att kommunfullmäktige, vid beslutandet av grunderna för avgiftsberäkningen, äger föreskriva, att rörelsehindrad person skall vara befriad från skyldighet att erlægga parkeringsavgift.

I framställning till kommundepartementet framhöll kommunförbundet, att de parkeringstillstånd som utfärdades för handikappade varierade i omfattning mellan landets olika kommuner, att tillstånden i vissa fall utformats så, att de tillika innefattat befrielse från avgiftsskyldighet på allmän parkeringsplats, samt att det i olika framställningar till förbundet hemställts om dess medverkan till att parkeringstillstånden även skulle innefatta avgiftsbefrielse. Motiven för avgiftsbefrielse var enligt förbundet, att vissa personer saknade praktiska möjligheter att använda parkeringsautomaterna och att dessutom uppställningstiderna var så korta, att handikappade hade svårt att hinna uträtta de ärenden som behövdes. Som följd härav hade handikappade i vissa fall sett sig tvingade att uppställa sina fordon på plats där parkeringsförbud rådde i stället för på avgiftsbelagd plats.⁴⁰

40 S: prop 1977/78:81 s 30.

Efter företagen rättsutredning ansåg sig emellertid förbundet kunna konstatera, att kommunfullmäktige — med hänsyn till den kommunala likställighetsprincipen — var förhindrade att utan särskilt författningsstöd medge en viss kategori människor sådan avgiftsbefrielse. Förbundet förordade härvidlag ett lagligt bemyndigande i form av ett tillägg till 2 § LKAvg. DepCh instämde i förbundets uppfattning och ansåg avgiftsbefrielsen fylla ett stort socialt behov.⁴¹

b) Avgift för boendeparkering på gatumark och för nyttoparkering

Parkeringsplatser för boende i en fastighet anordnas regelmässigt på tomtmark. Detta förutsättes också i 53 § 3 mom BySt, vari föreskrives, att det på tomt — inom- eller utomhus — skall finnas ett särskilt, tillräckligt stort utrymme till parkering, lastning och lossning av fordon för dem som bor eller vistas på tomten samt för verksamhet som där bedrivs. Som förutsättning uppställles att utrymmet kan beredas för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt. Byggnadsnämnden har medgetts rätt att dispensera från bestämmelsen.

Med hänsyn till bilismens kraftiga expansion och bebyggelsens statistiskhet har det emellertid i tätortscentra visat sig svårt att enligt huvudregeln anordna parkering på tomtmark för de boende. I stället har dessa blivit hänvisade till att begagna parkeringsutrymmen på gatumark. Mot bakgrund härav har den frågan aktualiserats, huruvida kommun åt boende inom visst område — då företrädesvis tätortscentra — äger att mot avgift reservera särskilda parkeringsplatser på gatumark i anslutning till bostaden (s k *parking residence*).

Diskussionen har bl a gällt spørgsmålet huruvida sådan långtidsparkering kan åstadkommas genom en tillämpning av 2 § AOST och det därtill anslutande stadgandet i 1 § LKAvg. Problemställningen uppmärksammades och diskuterades av parkeringskommittén och dåvarande stadsjuristen i Stockholm E G Westman, som på kommitténs begäran genomförde en utredning avseende "vissa frågor om upplåtande av allmän platsmark för parkering" (se SOU 1968:18 s 364, 504 ff). Att under begreppet "upplag" kunna subsumera uppställande av funktionsdugliga fordon torde — såsom Westman också framhöll — vara en språklig omöjlighet. I

41 Prop s 46.

rättspraxis har uppställning av bilar på gatumark för utförande av yrkesmässig reparation — byte av däck — ansetts utgöra sådant ianspråktagande av allmän plats, för vilket fordras polismyndighets tillstånd. Tillståndskravet motiverades i dessa fall med att den allmänna platsen — gatumarken — utnyttjades på ett sätt som icke stämde överens med det ändamål för vilket den upplåtits eller anvisats. Ianspråktagandet kunde ej heller — vilket en klagande sökte göra gällande — anses som allmänt vedertaget. (Se FT 1964 s 263 ff. Jfr Staedler i FT 1958 s 169 ff.)

För att återgå till frågan om boendeparkering fann Westman det icke vara utrett att tillstånd enligt 2 § AOST skulle kunna meddelas för en sådan form av parkering. Mest tveksam var han ”då det gäller ianspråktagandet av annan publik mark än gatumark för sådan enskild parkering. Om nämligen med tillämpning av 2 § AOST upplåtelse för enskild parkering skulle tillåtas inom ett i enlighet med stadsplan iordningställt parkområde, skulle på denna väg åstadkommas en faktisk förändring av den användning av marken som anges i stadsplanen. Det kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt att med tillämpning av ordningsstadgan en i stadsplan angiven ändamålsbestämning beträffande publik mark skulle kunna omintetgöras.” Westman fastslog sålunda att tillstånd för boendeparkering icke — ”åtminstone icke generellt” — skulle kunna ges med stöd av 2 § AOST. Uppfattningen delas av Ragnemalm (Allmän plats s 67), som bl a framhåller, att stöd för att 2 § AOST skulle kunna tillämpas vid denna typ av långtidsparkering saknas i såväl förarbeten som praxis.

Långtidsparkering kan ej heller arrangeras enbart med stöd av 2 § 1 st LKAvg. Denna bestämmelse tar sikte endast på parkering för begränsad tid, s k korttidsparkering. Westman, liksom parkeringskommittén, avfärdade också tanken på att 2 § LKAvg skulle kunna ”ge stöd för upplåtande av parkeringsutrymme på allmän plats till angränsande fastighet mot avgift” (se SOU 1968:18 s 364, 507).

De framförda önskemålen om att vid parkering på gatumark kunna prioritera närboende⁴² fick till följd, att regeringen uppdrog åt tomtparkeringsutredningen att närmare överväga i vilken omfattning lagstiftningsåtgärder krävdes för att möjliggöra sådan platsreservation. Utredningen konstaterade i sin promemoria, att 2 § LKAvg — vars syfte är att öka omsättningen av fordon och därmed förhindra långtidsparkering — blott avser parkering för begränsad tid. Att prioritera en viss typ av långtidsparkering på korttidsparkeringens bekostnad krävde enligt utredningen en lagändring.⁴³

I syfte att bereda kommunerna möjlighet att i olika former bedriva försöksverksamhet med boendeparkering på gatumark mot avgift har LKAvg därför på så sätt ändrats att regeringen — genom särskilt bemyndigande i 5 § — medgettts rätt att tillåta de kommuner, som regeringen be-

42 Se mot. 1977/78:469, 1978/79:2397 (p 30), 1978/79:2400 (p 1). Se även TU 1978/79:18 s 20 och rskr 1978/79:419.

43 Se prop 1979/80:34 s 16.

stämmer, att bedriva försöksverksamhet som innebär avvikelser från föreskrifterna i 2 § 1 st LKAvg.⁴⁴ Avvikelsen är tänkt att avse de särskilda kraven på tidsbegränsad parkering och på att avgiftsuttaget skall vara påkallat för trafikens ordnande. Regeringens medgivande får också innefatta rätt att uttaga avgifter efter olika grunder för skilda kategorier av trafikanter. Härigenom är *taxedifferentiering* möjlig till förmån för boende inom visst område. I övrigt skall de i 2 § 1 st givna bestämmelserna gälla.

Systemen för boendeparkering kan självfallet varieras. Nämnas kan att man i Stockholm ej tänkt sig en egentlig platsreservation för de boende utan i stället en taxemässig prioritering. Avsikten är att avgiftsbelägga även nattparkering; har den parkerande erlagt föreskriven nattparkeringsavgift, får han stå kvar gratis påföljande dag. Systemet medför dock, att även person som icke är bosatt i området kan komma i åtnjutande av den förmånligare taxan. Göteborgs kommun har däremot övervägt en taxa med månatlig avgift. De boende skall erhålla ett kort, vilket berättigar till parkering inom det bestämda området under en månad. (Se härtill prop 1979/80:34 s 8 ff.)

Författningsändringen innebär ingen bindning till försöksverksamhet med parkering i viss form eller av visst slag utan bemyndigandet för regeringen är generellt inriktat. Några kommuner (bl a Solna) har erhållit tillstånd att bedriva försöksverksamhet med en annan form av parkering, nämligen s k *"nyttoparkering"*. Det av Solna kommun tillämpade avgiftssystemet innebär, att privata och offentliga servicefunktionärer, vilka för sin yrkesutövning behöver transportera gods eller utrustning, skall kunna erhålla tillstånd att parkera sina fordon dels på gata med parkeringsförbud, dels på måtarförsedda parkeringsplatser (vardagar mellan kl 8.00—18.00 under högst två timmar i sträck) utan att för parkeringen erlagga avgift. För varje nyttoparkeringstillstånd skall i stället uttagas en årlig avgift om 2.500 kr per fordon.

Även detta avgiftssystem får anses innefatta en avvikelse från likställighetsprincipen. Det utmärkande för korttidsparkeringsavgifterna är, som framgått, att de skall bestämmas till det belopp som är erforderligt för att tillgodose trafikens ordnande. Taxan kommer därför att innehålla olika avgiftslatituder för olika delar av kommunen, försåvitt sådan differentiering är påkallad ur trafikregleringssynpunkt. Avgifterna skall alltså vara bestämda i förväg, och med ledning av taxan och parkeringsmätarna skall envar bilist kunna beräkna vad parkering under viss tid och på viss plats kostar. Även om avgifterna kan differentieras, synes man ur likställighets-

44 Prop 1979/80:34.

synpunkt kunna kräva, att parkering på samma plats och under samma tid skall rendera bilisterna lika avgifter. Systemet med nyttoparkering torde ej medföra denna effekt. Här uttages en i förväg bestämd årlig avgift, för vilken bilisten kan parkera på varje avgiftsbelagd parkeringsplats, och det kan knappast antagas att avgiften — om den relateras till parkeringstiden — kommer att motsvara den avgift som för parkering på samma plats under samma tid uttages av övriga bilister. Tvärtom torde avgiften per tidsenhet bli lägre för trafikanter med nyttoparkeringstillstånd, något som man i och för sig skulle kunna betrakta som ett slags mängdrabatt.

E. Sjukvårdsavgifter

1. Inledning

I denna del av undersökningen, vilken gäller frågan om möjligheten att differentiera avgifter inom sjukvården, kommer i de tre första avsnitten att behandlas några fall, där sjukvårdshuvudman äger uttaga olikformiga avgifter. Grunden för avgiftsdifferentieringen är i respektive fall patientens bosättning (2), patientens betalningsförmåga (3) samt beskaffenheten av vården (4). Avslutningsvis skall pekas på en situation, där lika avgift skall utgå för vården och där en differentiering således är otillåten (5).

2. Olika avgifter med hänsyn till bosättning

27 § 2 st SjäVL medgav i viss utsträckning en avgiftsdifferentiering. Vårdavgiften kunde nämligen bestämmas till lägre belopp för sjuka från det egna sjukvårdsområdet än för andra. Om så skedde skulle till den lägre avgiftsklassen alltid hänföras den som vid intagningen å sjukhus var att anse som bosatt inom sjukvårdsområdet (s k "inomlänspatient"). Förevarande bestämmelse korresponderade ej helt med 3 § SjäVL, vari reglerades skyldigheten att ombesörja sjukvård. Visserligen omfattade vårdskyldigheten, förutom inomlänspatienter, även personer vilka under vistelse inom sjukvårdsområdet blev i omedelbart behov av vård, men någon skyldighet för huvudmannen (vårdlandstinget) att debitera dessa avgift enligt inomläns-taxa förelåg ej. (Se härtill Rahm s 133 ff.)

SjäVL har ersatts av HSjäVL, vilken trätt i kraft 1 jan 1983.⁴⁵ I ovannäm-

da hänseenden har dock den nya lagen ej medfört någon direkt ändring i sak. I 3 § HSjvL fastslås ett landstingskommunalt ansvar för att en god hälso- och sjukvård erbjudes dem som är bosatta inom landstingskommunen. Med bosättning avses här detsamma som i FBF.⁴⁶ Vårdskyldigheten utvidgas emellertid enligt 4 § till att även gälla personer som — utan att vara bosatta inom kommunen — under vistelse där blir i behov av omedelbar hälso- och sjukvård. Denna senare kategori patienter kan dock alltså komma att särbehandlas i avgiftshänseende, i det att 17 § HSjvL *endast* föreskriver *lika behandling av patienter* som är *bosatta inom landstingskommunen*.

Enligt ett uttalande i lagförarbetena är landstingskommun i princip oförhindrad att av kommunmedlemmar uttaga lägre vårdavgift än av andra patienter. Rätten härtill begränsas dock genom stadgandet i 17 § — att patienter som är bosatta inom landstingskommunen skall behandlas lika — varför någon åtskillnad i avgiftshänseende ej kan göras mellan å ena sidan kommunmedlemmar och å andra sidan personer som är bosatta inom landstingskommunen men ännu ej hunnit bli medlemmar av densamma.⁴⁷

Men hur ställer sig likställighetsfrågan i det omvända fallet, där *patienten ej är bosatt* inom landstingskommunen men *ändock är medlem* av denna? Både lagtext och motiv tiger på denna punkt. Medlem av landstingskommun är ju den som är medlem av kommun inom landstingskommunen, varför fall kan tänkas där en patient, som t ex äger fast egendom belägen i kommun inom landstingskommunen, kan vara medlem av landstingskommunen utan att för den skull vara bosatt inom denna. Då kommun med hänsyn till likställighetsprincipen är skyldig att behandla samtliga kommunmedlemmar på ett likformigt sätt, torde bosättningen i sådant fall sakna egentlig betydelse. Den särskilda likställighetsregeln i 17 § HSjvL tycks endast utvidga det allmänna kravet på kommunmedlemmars likställighet vid avgiftsfördelningen till att i vissa fall även omfatta icke-kommunmedlemmar. Däremot har stadgandet inget att säga om att kommunmedlemmar skall kunna särbehandlas inbördes. En särbehandling synes därför möjlig endast beträffande patienter, som varken är kommunmedlemmar eller är bosatta inom landstingskommunen.

Om det brister i bosättningskravet, brukar vederbörande betecknas som

46 Prop s 115.

47 Prop s 133 f.

"utomlänspatient". För denna kategori patienter har sjukvårdshuvudmännen sinsemellan träffat en överenskommelse, det s k utomlänsavtalet, vilket är avsett att reglera ersättningen huvudmännen emellan för vården, som av huvudman lämnas patient bosatt inom annan huvudmans sjukvårdsområde. Avtalet uppbäres av grundtanken, att utomlänspatienten ej skall behöva erlägga mer än inomlänsavgift. Mellanskillnaden — skillnaden mellan den beräknade vårdkostnaden (utomlänsavgiften) och inomlänsavgiften — debiteras i stället det landsting inom vilket patienten är bosatt (hemlandstinget). — Ang ersättningsgrunderna, se närmare 15 § i 1980 års utomlänsavtal.

Nämnan kan att avtalet gör undantag för sådana patienter för vilka staten är skyldig att bestrida vårdkostnaderna. Fråga är främst om värnpliktiga, viss personal inom försvarsväsendet samt intagna å olika anstalter (se avtalets 9 §). Undantaget avseende värnpliktiga är givetvis av stor ekonomisk betydelse, då det ankommer på staten att utge utomlänsavgift för samtliga värnpliktiga, som under tjänstgöringen intages på sjukhus belagda inom annat sjukvårdsområde än det egna.

I sammanhanget kan pekas på rättsfallet *NJA 1955 s 476*, där HD prövalde huruvida det stred mot den kommunala likställighetsprincipen att från utomlänsavtalets tillämpningsområde utesluta värnpliktiga utomlänspatienter.

Bakgrunden var denna. Landstingen och de landstingsfria städerna hade år 1950 träffat ett "utomlänsavtal". Innebörden härav var bl a, att i de fall, där patient vårdades på sjukhus utom hemortslänet, skulle landstinget i hemorten till vårdlandstinget erlägga skillnaden mellan avgift för inomläns- och utomlänspatient. En värnpliktig med hemort i Malmö hade vårdats på ett sjukhus i Stockholm. Staden avkrävde nu kronan, som hade att bestrida vårdkostnaden, full avgift för patienten. Kronan vägrade utge mer än vad som enligt avtalet utgick för patient hemmahörande under landsting och åberopade som grund för sitt bestridande bl a likställighetsprincipen. Då emellertid avtalet ej gjorde undantag för värnpliktiga, kom tvisten att i första hand röra frågan, huruvida ett av de berörda avtalsparternas utskott för utomlänsvård utsänt meddelande, enligt vilket avtalet ej skulle tillämpas å sådan värnpliktig personal, som avpolleterats från militärsjukhus och för vilka kronan betalade vårdkostnaderna, var att anse såsom en del av avtalet.

Efter att i domskälen ha redogjort för ett flertal in casu föreliggande omständigheter av såväl faktisk som rättslig art anförde HD avslutningsvis: "Vad sålunda kan föranleda erinran mot överenskommelsen framstår emellertid — i belysning av förut angivna förhållanden och då kronan helt bekostar vården av sjuka värnpliktiga som icke avpolleterats till allmänt

sjukhus — icke såsom en sådan godtycklig eller eljest otillbörlig differentiering mellan kommunens medlemmar att begränsningen i huvudmännens åtagande genom avtalet ej skulle kunna göras gällande mot kronan.” Kronan förpliktades därför gälda den för utomlänspatienter bestämda högre avgiften.

Rättsfallet är något svårtolkat och det är osäkert i vilken utsträckning de av HD berörda omständigheterna i målet — för vilka här ej redogöres — kan ha påverkat utgången i målet. Klart är dock att HD — om än som det vill synas med viss försiktighet — prövat frågan om avtalets förenlighet med likställighetsprincipen.⁴⁸ Jfr *RA 1913 ref 55*, där RegR fann ett landstingsbeslut, enligt vilket högre legosängsavgift skulle utgå för värnpliktiga än för övriga inom landstingsområdet mantalsskrivna personer, innebära ett överskridande av landstingets befogenhet. Landstinget saknade rätt att utan lagligt stöd avvika från den kommunala likställighetsprincipen. (Även de värnpliktiga tillhörde landstingsområdet.) Jfr även *RA 1919 ref 18* och NJA 1964 s 62.

Vid besvarandet av frågan, huruvida en person skall anses vara bosatt inom landstingskommunen, får — som framgått — *ledning* sökas främst i *FBF:s regler om rätt kyrkobokförings- och mantalsskrivningsort* (se 11—28 §§ FBF).⁴⁹ Utomlänssavtalet har också denna utgångspunkt (se avtalets 5 §). Mantalsskrivning i sig är sålunda ej avgörande men kan komma att såsom en av flera omständigheter tillmätas betydelse vid bedömningen av bosättningsfrågan. Det lär tidigare ha förekommit, att vissa huvudmän krävde mantalsskrivning inom sjukvårdsområdet medan andra utgick från antingen kyrkobokföring eller bosättning. Oenhetligheten förde med sig, att vissa patienter aldrig kom att bli debiterade såsom inomlänspatienter.⁵⁰

I bosättningskravet ligger vidare, att någon åtskillnad mellan svenska medborgare och utlänningar ej är tillåten, utan de patienter som är bosatta inom sjukvårdsområdet skall i avgiftshänseende behandlas lika.⁵¹ (Jfr nedan anförda rättsfall.)

RegR har i åtskilliga fall, där besvär anförts mot beslut om avgiftsdebitering, haft att taga ställning till hur begreppet ”bosatt” rätteligen skall

48 Jfr Lavin s 276 och Strömberg, Kommunalrätt s 91.

49 Se ang FBF t ex Strömberg, Speciell förvaltningsrätt s 216 ff, SOU 1967:16, 1970:70 och 1976:39.

50 Rahm s 134.

51 Ibid.

tolkas. Härvid synes bestämmelsen om dygnsvilan ha fått tjäna som utgångspunkt (se 12 § FBF), men även andra anknytningsmoment, såsom t ex bostad eller tillhörigheter å annan ort, har beaktats vid avgörande av patientens faktiska bosättning. Några exempel härpå skall ges.

I *RA 1974 A 1112* ansågs en turkisk medborgare, som kommit till Sverige i syfte att erhålla tillsyn och hemvård hos en här boende dotter, böra debiteras som inomlänspatient, då hon vid tidpunkten för intagningen på sjukhuset hade fast bostad hos dottern, var kyrkobokförd där samt inskriven i allmän försäkringskassa. — I *RA 1974 A 857* hade en amerikansk medborgare intagits på sjukhus i maj 1971 och avlidit tre veckor senare. I målet var utrett att han alltsedan återkomsten till Sverige (ett år tidigare) bott hos släktingar samt att han saknade såväl bostad på annan ort som tillgångar i sitt hemland. På grund härav ansågs bosättning föreligga. — I målet *RA 1964 S 17* företedde klaganden ett dagtecknat hyreskontrakt, av vilket framgick att en lägenhet uthyrts till honom från och med denna dag. Inflyttning uppgavs ha skett en vecka efter kontraktsdagen. Klagandens son, som knappt två veckor härefter intogs för sjukhusvård, betraktades som bosatt inom sjukvårdsområdet. I detta fall hade kyrkobokföring skett först efter det att patienten intagits på sjukhuset. — Också i *RA 1964 S 18* hade avgiftsdebitering skett enligt den för landsortsbo gällande högre taxan. Visserligen upplyste klaganden, att hon ägde en fastighet belägen i annan kommun och att hon tidigare varit bosatt därstädes, men hon framhöll också, att hon numera huvudsakligen bodde hos en broder i Stockholm. RegR ansåg, att hon skulle debiteras avgift efter inomlänstaxa, då hon var såväl kyrkobokförd som mantalsskriven i staden. — Se även t ex *RA 1962 I 192*, *1964 S 296* och *1964 S 375*.

3. Olika avgifter med hänsyn till betalningsförmågan

a) Bakgrund

Ett karakteristiskt drag för den svenska vårdpolitiken har sedan länge varit låga avgifter inom både äldreomsorg och långtidsvård. Det är i första hand behovet av sjukhusvård som skiljer långtidsvården från den vård som ges vid de kommunala ålderdomshemmen (servicehusen). Varaktigheten i vården och behovet av framför allt personlig skötsel avgränsar vidare denna vårdform från andra former av sjukhusvård.

De s k överskottsproblem⁵² som uppkommit genom pensionärernas ökande betalningsförmåga har man i skilda sammanhang sökt lösa genom att uttaga inkomstdifferentierade vårdavgifter. Ett sådant system för fördelningen av avgifterna får anses strida mot likställighetsprincipen, då här ej betalas lika avgift för lika prestation utan betalningssvaga personer erlägger en lägre avgift. Sedan RegR i målet *RA 1968 ref 30* förklarat inkomstdifferentierade ålderdomshemsavgifter olagliga, nödgades lagstif-taren ingripa för att tillskapa laglig grund för uttag av sådana avgifter.⁵³

Då en "utförsäkrad" patient — i likhet med pensionär som vårdas i ålderdomshem — själv svarar för att avgiften erlägges, har i olika sammanhang framhållits angelägenheten av en samordning mellan de båda avgiftssystemen.⁵⁴ Man tycks också allmänt ha utgått från att inkomstdifferentierade sjukvårdsavgifter var lagliga.⁵⁵ Möjligen hänger detta samman med ett äldre avgörande av RegR — *RA 1940 ref 29* — där domstolen hade att pröva lagligheten av ett stadsfullmäktigebeslut om differentierade avgifter för vård på sjukhus. Den aktuella formen av avgiftsdifferentiering — avgiften kunde nedsättas efter individuell prövning av sökandens ekonomiska förhållanden — befanns laglig.⁵⁶

År 1972 rekommenderades landstingen av landstingsförbundets styrelse att av de utförsäkrade patienterna inom långtidsvården uttaga avgifter anpassade till betalningsförmågan.⁵⁷ Ett flertal landsting beslöt att följa rekommendationen och införde differentierade avgiftstaxor. En dylik taxa, som beslutats av Stockholms läns landsting, blev föremål för rättslig prövning i rättsfallet *RA 1974 ref 35*. RegR fann ej belägg för att en så långtgående differentiering var tillåten. Beslutet upphävdes.⁵⁸

Som en följd av RegR:s dom kom kommunerna att återgå till systemet med fasta avgifter. Sedan socialutredningen utrett förutsättningarna för uttag av inkomstdifferentierade avgifter, genomfördes en ändring av dåvarande 27 § SjlL, varigenom möjliggjordes för sjukvårdshuvudman att bestämma vårdavgiften med hänsyn till pensionärens betalningsförmåga.⁵⁹

52 Se härtill SOU 1967:63 s 7.

53 Se ovan 5 §, B, 1.

54 DsS 1970:6 s 120 och prop 1971:121 s 31, 39.

55 Jfr Sundberg s 687.

56 Se om rättsfallet ovan under 5 §, B, 1.

57 Cirk 64/1972.

58 Se härtill ovan under 5 §, B, 1.

59 Prop 1981/82:22.

Bestämmelsen har oförändrad överförs till 17 § HSjvL. En närmare redogörelse för avgiftssystemets utformning och dess anknytning till systemet med helinackorderingsavgifter skall ges i det följande avsnittet.

b) Nuvarande reglering

I föregående avsnitt har något antecknats om tidigare förhållanden och om bakgrunden till det nuvarande systemet med *inkomstdifferentierade avgifter för "utförsäkrade" patienter*. Här skall nu beröras *grunderna* för bestämmandet av den olikformiga eller differentierade avgiften. Förutskickas må att avgiftsreglerna i allt väsentligt överensstämmer med vad som gäller i fråga om uttag av inkomstbaserade avgifter inom kommunal äldreomsorg. Den rättspraxis på det senare området, som skall redovisas i avsnittet F nedan, är sålunda av viss betydelse även för förevarande avgiftssystem.

Till en början må erinras om att pensionärer kommer att åtnjuta helt kostnadsfri sjukhusvård under sammanlagt 365 dagar, då dessa vanligen saknar sjukpenninggrundande inkomst och följaktligen ej drabbas av något sjukpenningavdrag vid sjukhusvård. När patienten har utförsäkrats — se AFL 2:12 — skall vården enligt 17 § HSjvL vara *avgiftsfri de första sex dagarna vid varje vårdtillfälle*. För tiden *härefter* får kommunen uttaga vårdavgift, vilken kan *differentieras med hänsyn till patientens betalningsförmåga*. I sådant fall är det endast pensionärens egna inkomster efter skatt — härmed avses såväl inkomst- som förmögenhetsskatt — som kan läggas till grund för beräkningen av avgiften. Härjämte föreskriver stadgandet i 17 § 2 st HSjvL — förutom att vårdavgiften alltid skall bestämmas så, att pensionären förbehålles tillräckliga medel för personliga behov — att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om sådana avgifter. Regeringen har i SjvAvgF meddelat bestämmelser, vilka i huvudsak överensstämmer med SoF:s regler om avgifter vid helinackordering i servicehus för äldre människor.

Det minsta belopp som vårdtagaren skall förbehållas för personliga behov — det s k *förbehållsbeloppet* — skall enligt 2 § SjvAvgF bestämmas på sätt som anges i 47—48 §§ SoF. Detta innebär, att förbehållsbeloppet skall motsvara 30 procent av folkpensionen för ogift ålderspensionär enligt AFL 6:2 1 st jämte pensionstillskott enligt 2 § första och andra stycke-

na lagen (1969:205) om pensionstillskott (se 47 § SoF). Har patienten ytterligare inkomster, skall förbehållsbeloppet höjas med ett belopp som motsvarar 20 procent av skillnaden mellan de sammanlagda inkomsterna efter avdrag för skatt och ovannämnda folkpensionsbelopp. Om patientens folkpension har bestämts till lägre belopp p g a att make (maka) har rätt till ålderspension eller uppbär hel förtidspension — se AFL 6:2 1 st och 7:4 1 st — skall höjningen av förbehållsbeloppet i stället utgöra 20 procent av skillnaden mellan patientens sammanlagda inkomster efter avdrag för skatt och den för gift ålderspensionär enligt nämnda lagrum utgående folkpensionen inklusive pensionstillskott (se 48 § 2 st SoF). Vid beräkningen av det belopp, varmed förbehållsbeloppet skall höjas, skall inkomsterna bestämmas enligt de regler som gäller för att beräkna sammanräknad nettoinkomst vid taxering till statlig inkomstskatt. Detta medför bl a, att någon hänsyn ej skall tagas till innehav av kapital; avkastning härav ingår i avgiftsunderlaget endast i den mån kapitalet ger nettoinkomster.⁶⁰

I vissa fall kan patienten kräva, att avgiften *jämkas* eller nedsättes. Vid bestämmandet av avgiften skall skälig hänsyn tagas till om annan person — ex.vis make eller barn — är beroende av vårdtagaren för sitt uppehålle (3 § 1 st SjäVgF). Vad som egentligen avses med ”skälig hänsyn”, dvs med vilket belopp avgiftsunderlaget i sådant fall skall reduceras, har ej närmare preciserats, utan DepCh ansåg det främst vara landstingsförbundets uppgift att — om förbundet så fann det lämpligt — utfärda rekommendationer härom.⁶¹ Det förutsattes dock, att tillämpningen av de nya reglerna icke skulle leda till att anhöriga undandrages en skälig ekonomisk standard. Landstingsförbundet har för sådant fall förordat, att hemmavaran- de make tillförsäkras medel motsvarande lägst för ensamstående normalt utgående folkpension inklusive pensionstillskott och att, när det gäller jämkning för försörjning av barn och ungdom under 20 år, avdrag göres med vissa belopp, som anknyter till basbeloppet och som är differentierade med hänsyn till barnets ålder.⁶²

Vid avgiftsbestämningen skall vidare hänsyn tagas till vårdtagarens bostadskostnad, om det är skäligt att han behåller sin bostad under vårdtiden (3 § 2 st SjäVgF). Härvidlag är det ej klarlagt om en avräkning skall ske

60 Se prop 1981/82:97 s 135.

61 Prop 1981/82:22 s 8.

62 Cirk AC 42/81 s 10.

för hela boendekostnaden, reducerad med ev bostadstillägg, eller endast för viss del härav — det senare torde dock vara fallet (märk orden ”skälig hänsyn”) — liksom ej heller om någon jämkning över huvud skall ske, om bostaden bebos av make med egna inkomster. Enligt landstingsförbundet bör bostadskostnaderna bestämmas i enlighet med av RFV utarbetade grunder för beräkningen av kommunalt bostadstillägg. Om bostaden delas med annan, ex.vis make, rekommenderar förbundet, att bostadskostnaderna fördelas lika mellan de sammanboende, såvida ej särskilda skäl föreligger för annan fördelning.⁶³

En särskild jämningsregel finnes för fall, där vårdtagaren är i behov av medel för sin rehabilitering (3 § 3 st SjäVgF). Även i annat fall skall avgiften nedsättas, om det härför föreligger ”särskilda skäl”.

Till sist skall framhållas att fråga endast är om en *rätt* att uttaga inkomstdifferentierade avgifter, varför något hinder ej möter mot att tillämpa system med fasta avgifter; lagtexten — 17 § 2 st HSjäV — talar nämligen om att vårdavgiften ”får” bestämmas med hänsyn till pensionärens betalningsförmåga. Valet av avgiftssystem måste dock ur likställighetssynpunkt fastställas generellt, dvs i taxa. Kommun är följaktligen förhindrad att i ett enskilt fall avgöra om fast eller differentierad avgift skall uttagas.

4. Olika avgifter med hänsyn till vårdens beskaffenhet

Är vårdprestationerna av olika beskaffenhet, kan avgifterna differentieras med hänsyn härtill.⁶⁴ Här kan t ex pekats på rättsfallet *RA 1974 ref 35*, där RegR härom uttalade: ”Att *avgifterna varierar med hänsyn till beskaffenheten av vården* — exempelvis såsom tidigare var fallet med skilda avgifter för vård på allmän sal och vård i enskilt rum⁶⁵ — *strider icke* mot det krav på likställighet mellan landstingskommunens medlemmar, som i princip gäller vid avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet. I vad mån den *skillnad* i avgiftsnormerna mellan *akutvård* och *långtidsvård*, som överklagade beslutet innebär, kan motiveras av vårdens olika beskaffenhet framgår ej av utredningen i målet.” (Kurs. här.)

63 Cirk s 11.

64 Jfr Sundberg i FT 1941 s 7.

65 Jfr Lavin i FT 1975 s 291.

En särskild fråga, som förtjänar uppmärksamhet, är, om enbart den omständigheten, att vårdprestationerna är olikartade, utgör tillräcklig grund för avgifts-differentiering, eller om det härutöver bör krävas, att kommunens *kostnader* för prestationerna skall variera. I och med att avgifterna kan göras olikformiga med hänsyn till beskaffenheten av vården, torde oftast hänsyn komma att tagas även till kommunens kostnader för prestationerna — så t ex torde det ställa sig dyrare för kommunen att (per patient räknat) meddela akut- och intensivvård än långtidsvård — men fall kan tänkas, där prestationerna visserligen är olikartade men där kommunens kostnader för att tillhandahålla dem är desamma. Kan det i en sådan situation vara förenligt med likställighetsprincipen att uttaga differentierade avgifter? Om man härvidlag kräver — i likhet med vad som gäller i fråga om t ex renhållningsavgifter (se ovan under C) — att avgifterna på ett rimligt sätt skall vara relaterade till kommunens kostnader för prestationen, synes frågan böra besvaras nekande. Rättsläget är på denna punkt dock oklart.

Framställningen, som hittills gällt fall, där avgiftsdifferentiering är tillåten, kan i största korthet sägas ha givit vid handen, att sjukvårdsavgifter kan bestämmas till olika belopp med hänsyn inte bara till patientens bösättning (2) — en viss tvekan härvidlag gäller dock beträffande patienter, som ej är bosatta inom landstingskommunen men ändå är medlemmar av denna — utan också till beskaffenheten av vården (4). Härutöver är en avgiftsdifferentiering möjlig beträffande s k ”utförsäkrade” patienter, av vilka kan uttagas inkomstrelaterade avgifter (3). Undersökningen rörande tillåten och otillåten differentiering av sjukvårdsavgifter skall avslutas med ett fall, där för vården skall utgå enhetlig avgift och där alltså en differentiering är otillåten.

5. Enhetlig avgift för vård, som av sjukvårdshuvudman ombesörjts på enskilt sjukhem

Huvudmannens skyldighet att enligt 3 § HSjvL erbjuda en god hälso- och sjukvård omfattar — liksom tidigare enligt 3 § SjvL — både akut- och konvalescentvård. På grund av att den senare vårdgrenen är ofullständigt utbyggd har huvudmännen under åren i stor utsträckning varit hänvisade till att anlita sådana sjukhem som drives i enskild regi.

Äligger det i 3 § HSjvL kan sägas innefatta en skyldighet för huvudmannen att bekosta vården för alla på lika villkor. De patienter, som är bosatta inom landstingskommunen, skall i avgiftshänseende behandlas lika — se ovan under 2 — och får ej drabbas av olikformiga avgifter, såvida icke

fråga är om fall, som redovisats ovan under 3—4. Men hur ställer sig avgiftsfrågan för den händelse sjukvårdshuvudman på eget initiativ låter ombesörja patientens sjukvård genom att för fortsatt vård överföra vederbörande till ett enskilt sjukhem? Enligt 1959 års SjhL var landstingskommuns skyldighet att ombesörja sluten vård för sjukdom, skada etc i princip begränsad till att gälla vård å sådana anstalter, för vilka kommunen var huvudman. Lagen avsåg ej de privata sjukhemmen och ansågs i praxis ej hindra, att patienten för vården påfördes en avgift, vilken var högre än den som skulle ha utgått för motsvarande vård på kommunens egna anstalter. Ett exempel på sådan tillåten avgiftsdifferentiering utgör rättsfallet *RA 1964 ref 55*. (Se även *NJA 1967 s 497*, där HD intog samma ståndpunkt.)

Numera är förhållandet annorlunda. Låter sjukvårdshuvudmannen överföra patienten till ett enskilt sjukhem, anses han enbart fullgöra sin lagstadgade skyldighet att sörja för sjukvård m m, varför han har att svara för de extra kostnader som omplaceringen kan föranleda. För patientens vidkommande innebär detta, att för vården på det enskilda vårdhemmet skall erläggas *samma avgift* som om vården erhöles på ett huvudmannens sjukhus.

Att samma avgiftsregler skall tillämpas då huvudmannen låter ombesörja vården på enskilt sjukhem som då han meddelar den på eget sjukhus framgår av rättsfallet *RA 1979 2:24*, vilket avsåg klander av socialnämnds debiteringsbeslut.

Bakgrunden var följande. Mellan landstingets långvårdsdelegation och kommunförbundets länsavdelning hade enighet nåtts om att kommunerna, såsom tidigare skett, skulle förskotta ersättning för vårdkostnader vid vård på enskilda sjukhem samt kvartalsvis i efterskott debitera landstinget nettokostnaderna. I skrivelse till drätselkammaren, vari denna uppmanades att ansluta sig till överenskommelsen, anförde länsavdelningen bl a, att återsökningen från landstingen skulle ske kvartalsvis varvid avdrag skulle göras för vårdtagarens ersättning för vården (vanligen folkpension minskad med fickpengar). Drätselkammaren beslöt att ansluta sig till överenskommelsen.

Med tillämpning av överenskommelsen hade kommunen förskotterat ersättning för patientens vårdkostnader på det enskilda sjukhemmet och i efterhand debiterat landstinget för den utgivna ersättningen. Härvid gjordes avdrag för de dagavgifter som patienten enligt socialnämndens beslut hade att erlægga. Utredningen i målet gav vid handen, att avgiften härigenom blev högre än om patienten erhöles motsvarande vård på något av landstingets sjukhus. RegR uttalade: "*När ett landsting sörjer för sjukvård åt någon som är bosatt inom sjukvårdsområdet genom att placera*

honom eller henne på ett enskilt sjukhem, får landstinget härvid anses handla till fullgörande av sin skyldighet enligt 3 § sjukvårdslagen. Såsom socialstyrelsen framhållit har landstinget att vid fullgörandet av denna skyldighet *bekosta vården för alla på samma villkor.* Någon skillnad får alltså inte göras beroende på om vården ges på ett landstingets sjukhus eller på ett enskilt sjukhem.” (Kurs. här.) RegR fann den mellan landstinget och länsavdelningen träffade överenskommelsen strida mot 3 § SjuvL, då den ej angav att kommunen vid bestämmandet av vårdtagarens ersättning för vården skulle tillämpa de avgiftsregler som gällde vid landstingets sjukhus utan fastmer utgick från att kommunen skulle tillämpa andra avgiftsnormer, närmast normerna för avgift vid vård i ålderdomshem. Drättselkammarens beslut gav därför ej socialnämnden någon rättsligt hållbar grund för att påföra vårdtagaren annan avgift för vården på det enskilda sjukhemmet än den som skulle ha utgått vid vård på landstingets sjukhus. Nämnden ansågs genom det klandrade beslutet ha överskridit sin befogenhet. Då den lagakraftvunna debiteringsnormen befanns sakna stöd i lag, upphävdes beslutet om debitering.

Jfr i sammanhanget rättsfallet *RA 1978 2:14*, där socialnämnds betalning av enskilds vårdkostnader på enskilt sjukhem ej ansågs som socialhjälp. Vad som verkligen skett i detta mål var att — då patienten genom landstingets försorg överförts till enskilt sjukhem — kommunen hade bestritt sådana kostnader som det åvilar sjukvårdshuvudmannen att sörja för. Återkravstalan skulle därför ha väckts icke mot vårdtagaren utan mot landstinget.

F. Avgifter för sociala tjänster

1. Inledning

Huvuddelen av detta avsnitt kommer att gälla differentierade avgifter vid helinackordering i servicehus för äldre. Det har tidigare påpekats (bl a under 5 §, B), att *helinackorderingsavgifterna* liksom övriga avgifter för sociala tjänster kan göras *olikformiga med hänsyn till hjälptagarens betalningsförmåga*. SoL (35 § 3 st) stadgar härom endast, att avgifterna skall bestämmas så, att de boende förbehålles tillräckliga medel för sina personliga behov, och att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om sådana avgifter. De s k garantiregler, som här åsyftas, återfinnes numera i 46—49 §§ SoF. Frågan om hur den differentierade avgiften skall bestäm-

mas kommer att belysas i avsnittet 2, b). Dessförinnan skall något antecknas om tidigare förhållanden och om bakgrunden till nuvarande avgiftssystem (a).

När det gäller *barntillsynsavgifter* är det möjligt att av rättspraxis utläsa — förutom att sådana avgifter kan differentieras efter föräldrarnas/föräldrarnas inkomst (RÅ 1970 ref 11 m fl) — *ytterligare två sakliga grunder* för avgiftsdifferentiering. Dessa skall redovisas i det andra och sista avsnittet (3).

2. Helinackorderingsavgifter

a) Äldre förhållanden

Från att ha varit utpräglade fattigvårdsanstalter kom ålderdomshemmen att gradvis få karaktären av inackorderingshem för även bemedlade personer. (En utförlig redogörelse för fattigvårdens historia och utveckling lämnas av Jägerskiöld i FT 1955 s 249 ff.) Visserligen betecknades ålderdomshemmen av socialvårdskommittén (1946) alltså som anstalter företrädesvis avsedda för fattiga av alla slag, men kommittén framhöll samtidigt att utvecklingen i praktiken och utan författningsstöd hade medfört, att hemmen fått mottaga även icke sjukvårdsbehövande åldringar med tillräcklig inkomst för att kunna bestrida en rimlig del av vårdkostnaden (SOU 1946:52 s 12). Då härtill kom att pensionärernas betalningsförmåga överhuvudtaget successivt hade förbättrats, bl a till följd av förbättrade folkpensionsförmåner, väcktes tanken, att vård- och tillsynskostnaderna rent allmänt borde kunna bestridas medelst avgifter. Socialvårdskommittén förordade därför, att driftskostnaderna i första hand borde finansieras genom uttag av avgifter, vilka skulle bestämmas till folkpensionen minskad med fickpengar för pensionären.

I prop 1947:243 ang grunderna för ålderdomshemsvårdens ordnande och utbyggnad m m erinrades ånyo om att de förbättrade folkpensionsförmånerna skapat ökade möjligheter för att folkpensionärer skulle kunna erlagga en skälig avgift, även om de saknade annan inkomst än folkpension. Avgifterna borde vara enhetliga och lika för alla oberoende av inkomst och förmögenhetsställning. Till dess att bindande föreskrift härom kunde ges fick det ankomma på kommunerna att fatta beslut om avgifter (prop s 53). Mot detta uttalande av DepCh hade riksdagen ingen erinran (SoU 1947:184 och rskr 1947:361).

Diskussionen om avgifterna fortsatte. (Se t ex mot. I:554 och II:683/1955, vilka anslöt sig till socialvårdskommitténs förslag. ALU avstyrkte bifall till motionerna — bet. 1955:39 s 78 — och hänvisade till 1947 års principbeslut. Jfr även socialstyrelsens skiftande rekommendationer till kommunerna i RoA nr 97/1956, 125/1960, 205/1967 och JO 1967 s 238 ff.) 1952 års åldringsvårdsutredning föreslog, att

ShjL:s bestämmelser om ålderdomshem skulle överföras till särskild lag och att de kommunala myndigheterna vid avgiftssättningen borde äga fullständig frihet (SOU 1956:1 s 209). Utredningens förslag till ny lagstiftning innehöll ett stadgande om att för vården fick uttagas avgift enligt grunder som kommunen eller, efter dess bemyndigande, socialnämnden beslutade. DepCh var däremot av annan uppfattning och uttalade i propositionen 1957:38 med förslag till riktlinjer för åldringsvården, att ålderdomshemmens ställning i princip ej behövde regleras på annat sätt än som skett genom ShjL. Att lagfästa principen om att vårdavgiften icke i något fall fick bestämmas till högre belopp än folkpensionen minskad med fickpengar ansågs vid denna tidpunkt ej erforderligt (prop s 67; jfr SoU 1957:170 s 21, mot. I:391 och II:485/1957).

Också socialpolitiska kommittén berörde senare frågan om avgifter inom äldreomsorgen och framhöll, att pris- och avgiftsfrågorna — med tanke på åldringarnas ökade ekonomiska resurser — numera kunde betraktas från nya utgångspunkter (SOU 1963:47 och 1966:45).

I avsaknaden av uttryckliga författningsbestämmelser kom kommunernas uttag av ålderdomshemsavgifter att ske efter olika system och präglas av oenhetlighet. Med tiden utbildades dock i praktiken två alternativa huvudsystem, ett med enhetliga avgifter och ett annat med differentierade sådana. Avgifterna bestämdes aningen till en för samtliga vårdtagare lika stor dagavgift — oftast ej högre än att pensionären kunde erlagga den med sin folkpension reducerad med fickpengar — eller till varierande belopp beroende på den individuella betalningsförmågan. I båda fallen begränsades det möjliga avgiftsuttaget av självkostnaden. (Se DsC 1970:6 s 30 f.)

År 1968 tillämpade många kommuner någon form av differentierat avgiftssystem (jfr *RÅ 1968 S 457*). Samma år olagligförklarade emellertid RegR i rättsfallet *RÅ 1968 ref 30* inkomstbaserade vårdavgifter vid ålderdomshem. Taxebeslutet upphävdes såsom stridande mot likställighetsprincipen (se härom ovan under 5 §, B, 1). Sedan kommunförbundet — bl a med hänvisning till att flertalet av landets kommuner tillämpade det avgiftssystem som befunnits olagligt — i maj 1968 hemställt om lagändring i syfte att möjliggöra differentierat avgiftsuttag, uppdrogs ett år senare åt den pågående socialutredningen att med förtur behandla frågan.

Flera skäl talade enligt utredningen för ett system med avgifter efter betalningsförmåga. Bl a ur rättvisesynpunkt ansågs det ej tillfredsställande att en persons uppehälle och vård väsentligen bekostades av det allmänna, ehuru han själv hade medel därtill. Ett sådant förhållande framstod som svårt att acceptera särskilt mot bakgrund av att det övervägande antalet äldre människor — de vilkas vårdbehov ej var så trängande att de krävde plats i ålderdomshem — med egna medel fick bestrida motsvarande kostnader för bostad, mat etc. Som ett ytterligare argument åberopades kommunalekonomiska synpunkter. Kostnaderna för att anordna och driva ålderdomshem hade under de senaste decennierna stigit kraftigt, varför en ökad grad av självfinansiering genom ett system med inkomstbaserade avgifter på längre sikt kunde tänkas bidra till en önskvärd utbyggnad och förbättring av åldringsvården. På avgiftssystemet borde ställas kravet, att det tillförsäkrade pensio-

nären dels viss andel av pensionen och andra inkomster för egen disposition, dels skälig andel i den allmänna standardhöjningen. (Se DsC 1970:6 s 117 ff.)

Legaliseringen genomfördes så, att ShjL tillfördes en ny paragraf (19 a §), vari föreskrevs, att för vård i ålderdomshem skulle utgå avgift enligt grunder som beslutades av kommunen (prop 1971:121). Avgift för vården fick ej överstiga vad som motsvarade vårdplatsens andel i kostnaden för hemmets anläggning, underhåll och drift. Vidare skulle vårdtagaren vid bestämmandet av avgiften förbehållas medel för personliga behov i enlighet med föreskrifter som meddelades av regeringen. Sådana garantiregler kom att ges i kungörelsen (1971:830) om avgifter vid ålderdomshem.

I samband med 1980 års socialtjänstreform upphävdes bl a ShjL. Rätten att uttaga ålderdomshemsavgifter — motsvarande vad som numera benämnes helinackorderingsavgifter — är reglerad i 35 § SoL. I SoF har regeringen meddelat föreskrifter om förbehållsbelopp m m. Frågan om hur den olikformiga avgiften skall bestämmas kommer att behandlas i det följande avsnittet (b).

b) Nuvarande reglering

I. SoF:s garantiregler

Vid helinackordering i servicehus för äldre skall vårdtagaren — i likhet med vad som gäller vid sjukhusvård av ”utförsäkrade” patienter (se ovan under E, 3) — tillförsäkras ett lägsta belopp för personliga behov, ett s k garanti- eller *förbehållsbelopp*, vilket står i viss relation till de sammanlagda inkomsterna efter avdrag för skatt. Beloppet består av *två huvuddelar*, nämligen dels ett grundbelopp motsvarande viss procent av folkpensionen inklusive pensionstillskott, dels ett belopp motsvarande viss procentandel av eventuella biinkomster. Grundbeloppet, som utan undantag skall förbehållas varje vårdtagare, utgör enligt 47 § SoF 30 procent av den för ogift ålderspensionär (enligt AFL 6:2 1 st) beräknade folkpensionen jämte pensionstillskott beräknat enligt 2 § första och andra styckena lagen (1969:205) om pensionstillskott. På grund av pensionsförmånernas basbeloppsbundenhet erhåller pensionärerna härigenom ett i viss mån värdesäkrat grundskydd och därmed också del av den allmänna standardhöjningen. Oberoende av skatt och folkpension i det enskilda fallet beräknas grundbeloppet på den folkpension jämte pensionstillskott som normalt utgår till ogift ålderspensionär. Rätten till grundbeloppsskydd har därför

troligen sin största betydelse i de fall där pensionären av någon anledning, t ex till följd av förtida uttag, ej uppnår full pension. Han skall trots detta ändå förbehållas ett grundbelopp beräknat enligt ovan. För kommunens vidkommande medför regeln, att den del av pensionsinkomsten, som kan tagas i anspråk för avgift, blir mindre än i det fall då pensionären åtnjuter normal folkpension. Samma beräkning skall även ske för var och en av två makar, trots att makarnas folkpension i sådant fall är lägre. Denna sistnämnda regel har motiverats med att gifta pensionärs levnadskostnader kan reduceras något endast i de förhållandevis fåtaliga fall, då makarna lever tillsammans i servicehuset.⁶⁶

Av stadgandet i 48 § SoF följer, att om vårdtagarens inkomster överstiger summan av de i 47 § angivna folkpensionsförmånerna (folkpension för ogift och pensionstillskott), så skall garantibeloppet utgöra summan av dels ett belopp beräknat enligt 47 § (dvs det 30-procentiga grundbeloppet), dels ett belopp som motsvarar 20 procent av det belopp, varmed de sammanlagda inkomsterna efter avdrag för skatt överstiger nämnda folkpensionsförmåner. Det kan något förenklat uttryckas så att underlaget, på vilket förevarande del av garantibeloppet skall beräknas, utgöres av den sammanlagda inkomsten — pensionsförmåner jämte sidoinkomster — minskad med, förutom debiterad eller preliminärt beräknad skatt, det belopp som vid tidpunkten i fråga i form av folkpension och pensionstillskott utgår till ogift ålderspensionär. Om vårdtagarens folkpension är den lägre äkta-makepensionen, antingen p g a att maken har rätt till ålderspension eller uppbär hel förtidspension (AFL 6:2, 7:4 1 st), skall höjningen av garantibeloppet i stället utgöra 20 procent av skillnaden mellan hans sammanlagda inkomster efter avdrag för skatt och den för gift ålderspensionär enligt nämnda lagrum utgående folkpensionen inklusive pensionsstillskott (48 § 2 st SoF). Genom att 20-procentavdraget göres på inkomsten efter skatt minskad med de faktiska pensionsförmånerna tillförsäkras sådan gift make även i fråga om sidoinkomster samma garantibelopp som ogift pensionär.

För att man i det enskilda fallet skall kunna bestämma avgiftens storlek är det ej tillräckligt att enbart se till ovan berörda garantiregler, utan härutöver måste — eftersom avgifterna är inkomstrelaterade — fastställas dels vad som avses med inkomst, dels hur inkomsten skall beräknas. Här om handlar det närmast följande avsnittet.

66 DsS 1970:6 s 128.

II. Avgiftsunderlaget

I 46 § 1 st SoF stadgas att till grund för bestämmandet av avgiften får läggas endast vårdtagarens *egna inkomster*. Pensionärens samtliga inkomster efter skatteavdrag utgör avgiftsunderlag. Sedan skatt och garantibelopp frånräknats summman av uppburna folkpensionsförmåner och eventuella sidoinkomster, kan återstoden av kommunen disponeras för avgift. Vid beräkningen av sidoinkomsterna och det garantibelopp som skall fråndragas dessa *bestämmas inkomsten enligt de regler som gäller för beräkning av sammanräknad nettoinkomst vid taxering till statlig inkomstskatt*; se 48 § 3 st SoF. Vid sidoinkomst av t ex *tjänst* skall sålunda från intäkten avdrag göras för sådana utgifter vilka enligt 33 § 1 mom KomsL är att anse som kostnader för intäktens förvärvande, dock lägst schablonavdraget enligt 2 mom.

Vid inkomst av *kapital* skall på motsvarande sätt beaktas reglerna i 39 § KomsL, och framför allt den rätt till extra avdrag som inkomsttagaren åtnjuter enligt 3 mom.⁶⁷ Vid befintligt kapitalinnehav bör dock uppmärksammas att blott den reella avkastningen av kapitalet — den egentliga intäkten — skall betraktas som inkomst och därigenom påverka garantibeloppets och avgiftens storlek. Förmögenheten som sådan — rörliga eller fasta kapitaltillgångar — skall däremot lämnas ograverad. Det är alltså vid avgiftsbestämningen otillåtet att till den framräknade inkomsten lägga ex.vis viss procentandel av befintliga kapitaltillgångar.⁶⁸ (Jfr *RA* 1980 2:35, nedan under III.)

Frågan om hur vårdavgiften skall bestämmas, då vårdtagaren äger *schablontaxerad fastighet*, prövades i rättsfallet *RA* 1979 2:20. Målet kom att bli gälla frågan, huruvida vårdtagaren vid beräkningen av sidoinkomsten från fastigheten skulle tillgodoräknas det schablonavdrag om 1000 kr, som vid taxeringen tillkommer den som är mantalsskriven på fastigheten. RegR besvarade denna fråga jakande. Rättsfallet visar härutöver, att garantibeloppet och vårdavgiften skall beräknas på samma underlag, och att vid beräkningen av vårdtagarens sidoinkomst av kapital avdrag skall ske för det s k extra avdraget.

Vid den statliga inkomsttaxeringen får — med vissa undantag — *underskott i förvärvskälla* i princip avdragas från den sammanräknade inkom-

67 Prop 1971:121 s 42. Jfr *RA* 1974 ref 87.

68 DsS 1970:6 s 138. Jfr sistnämnda prop s 26.

ten av övriga förvärvskällor (SiL 4 § 1 mom, KomskL 46 § 1 mom). Förekomsten av dylika underskott skall därför beaktas vid avgiftsbestämningen. Här kan pekats på målet *RRK 1974 K 2:19*, i vilket klaganden åberopade, att socialnämnden underlåtit att vid bestämmandet av avgiften beakta ett underskott, som enligt senaste självdeklaration uppkommit beträffande hennes schablontaxerade villafastighet. Enligt KamR innebar hänvisningen till reglerna för beräkning av s k sammanräknad nettoinkomst vid taxering till statlig inkomstskatt, att underskott, som uppkommer vid beräkning av inkomst i annan förvärvskälla och som är av beskaffenhet att föranleda rätt till avdrag vid taxeringen, skall avdragas från pensionärens sammanlagda inkomster. Socialnämnden hade därför ej ägt att vid avgiftsberäkningen bortse från det beträffande fastigheten uppkomna underskottet. Debiteringsbeslutet befanns strida mot de av kommunen antagna grunderna rörande avgift vid dess ålderdomshem, ävensom mot grunderna för regeln i dåvarande 2 § 3 st avgiftskungörelsen (numera 48 § 3 st SoF).

Påpekats bör att ingetdera av begreppen "skatt" resp "inkomst" definieras i SoF eller förarbetena. Begreppet inkomst har inom skatterätten en speciell betydelse. Det är ej tillfyllest att konstatera, att det enligt allmänt språkbruk eller ekonomisk teori föreligger en inkomst, utan härjämte kräves att denna kan hänföras till något av de i 17 § KomskL omnämnda inkomstslagen. I annat fall kan intäkten ej tagas till beskattning utan blir skattefri.⁶⁹ Med hänsyn till bestämmelsen i 48 § 3 st SoF om att inkomsten skall bestämmas enligt de regler som gäller för beräkning av sammanräknad nettoinkomst vid den statliga inkomsttaxeringen, synes det troligt att korrespondens föreligger med vad som i skatterättsligt hänseende är att anse som skattepliktig inkomst. Följden härav blir, att icke-skattepliktiga intäkter, t ex vissa bidrag av engångskaraktär, ej betraktas som inkomst och i konsekvens härmed ej heller påverkar avgiftsunderlaget.

I sammanhanget kan nämnas att i avgiftsunderlaget har ansetts kunna medtagas *en från beskattning här i riket undantagen pensionsinkomst* från USA; *RA 1974 ref 4*. I besvären yrkades att pensionsinkomsten ej skulle beaktas vid avgiftsbestämningen, då den enligt gällande dubbelbeskattningsavtal ej skulle beskattas här i riket. RegR uttalade, att hänvisningen (i dåvarande avgiftskungörelsen) till reglerna för beräkning av sammanräknad nettoinkomst måste förstås så, att vid beräkningen av sidoin-

69 Se t ex Welinder, Beskattning s 58. Jfr prop 1927:102 s 340.

komsten avdrag får göras för alla utgifter för inkomstens förvärvande. Däremot saknades stöd i förarbetena för antagandet, att hänvisningen till- lika skulle innebära, att t ex en inkomst i form av en från Förenta Staterna uppburen pension, som enligt dubbelbeskattningsavtal var undantagen från beskattning här i riket, icke skulle inräknas i avgiftsunderlaget.

Den omständigheten sålunda, att pensionsinkomsten ej skulle upptagas till beskattning här i riket, ansågs ej hindra, att inkomsten påverkade storleken av vårdavgiften. Fråga var dock om en sådan inkomst i skatterättslig bemärkelse, som normalt är beskattningsbar.

Som nämnts skall vid beräkningen av avgift ingen hänsyn tagas till kapitalinnehav som sådant. Enbart faktisk kapitalavkastning skall beaktas. Då förarbetena till avgiftskungörelsen talar om att avgiftsunderlaget utgöres av pensionärens samtliga inkomster efter skatt men lämnar öppet vad som avses med skatt, rådde tidigare viss osäkerhet huruvida *förmögenhetsskatt* var en sådan skatt som skulle avdragas från inkomsterna. Svenska kommunförbundet rekommenderade först medlemskommunerna att vid inkomstberäkningen och avgiftens fastställande bortse från förmögenhetsskatt.⁷⁰ Emellertid fann RegR i rättsfallet *RA 1974 ref 82*, att förmögenhetsskatt utgör sådan skatt som skall frånräknas inkomsterna vid fastställandet av garantibelopp och vårdavgift. Klaganden hävdade att han — efter att ha erlagt både inkomst- och förmögenhetsskatt — var tvungen att ianspråktaga sitt kapital för att kunna betala den fastställda vårdavgiften. Två av domstolens ledamöter uttalade, att en sådan effekt stred mot en av de grundläggande tankarna i avgiftssystemet. Resultatet av utslaget blev, att kommunförbundet uppmanade kommunerna att från pensionärernas sammanlagda inkomster tills vidare även avräkna förmögenhetsskatt.⁷¹

I vissa fall kan, såsom kommunförbundet påpekat och även exemplifierat i sin promemoria, avdrag för förmögenhetsskatt leda till att innehavare av en relativt stor förmögenhet och inkomst härav kan komma att debiteras en avgift, som endast obetydligt överstiger den avgift vilken erlägges av vårdtagare med enbart folkpension. De praktiska konsekvenserna av RegR:s utslag har dessutom givit vid handen, att avdraget för förmögenhetsskatten i vissa fall kan medföra en avgift, som är lägre än den som icke-kapitalägare med blott folkpension och eventuell låg sidoinkomst har att

70 Cirk 17/1973.

71 Se förbundets PM 1975-01-09, Regler för beräkning av skatt och omräkning av avgifter för pensionärer i ålderdomshem.

betala. Socialutredningen, som utrett förutsättningarna för ett differentierat avgiftsuttag av "utförsäkrade" patienter inom den slutna långtidsvården, delar förbundets uppfattning härvidlag och framhåller, att förmögenhetsskatteavdrag kan ge stötande konsekvenser. I syfte att eliminera sådana föreslog utredningen, att primärkommunerna vid avgiftsbestämningen skulle ges lagliga möjligheter att bortse från denna skatt.⁷² I samband med den ändring i 27 § Sjl, varigenom laglig möjlighet infördes att av "utförsäkrade" patienter uttaga inkomstrelaterade avgifter, uttalade emellertid DepCh, att "med skatt avses som f.n. inom avgiftssystemet vid ålderdomshemmen både inkomst- och förmögenhetsskatt".⁷³

III. Jämkning av vårdavgiften

Syftet med de ovan under I berörda garantireglerna har angivits vara, att vårdtagaren skall tillförsäkras visst minimibelopp för personliga behov. Till dessa regler anknyter också den möjlighet som vårdtagaren har att i vissa fall påkalla en nedsättning eller *jämkning* av avgiften. Till stöd för en sådan individuell prövning av avgiftens storlek kan anföras flera skäl. Så bör ex.vis vårdtagarens ekonomiska åligganden eller sociala hänsyn i vissa fall kunna föranleda att avgiften jämkas. Om annan dessutom är för sitt uppehälle beroende av vårdtagaren, skall "skälig hänsyn" tagas därtill vid fastställandet av avgiften (49 § 1 st SoF). Regeln får aktualitet framför allt då pensionärens make eller maka är beroende av dennes inkomst, men jämkning kan, enligt ett ospecificerat uttalande i förarbetena,⁷⁴ även i andra situationer vara motiverad med hänsyn till ekonomiska förpliktelser som pensionären har utanför servicehuset. Vid förekomsten av "särskilda skäl" skall också i annat fall individuell prövning kunna ske och avgiften jämkas (49 § 2 st SoF; jfr 3 § 3 st SjlAvgF).

Frågan om vad som utgör sådana "*särskilda skäl*"; varom talas i 49 § 2 st SoF, lär knappast kunna besvaras generellt utan torde vid tvist härom få avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Några exempel skall ges.

I rättsfallet *RRK 1974 K 2:25* hade en på ålderdomshem intagen person fått vidkännas *kostnader för arvode till förmyndare resp överförmyndare*.

72 DsS 1977:2 s 147. Jfr s 156.

73 Prop 1981/82:22 s 11.

74 Prop 1971:121 s 43.

Frågan i målet kom att gälla, huruvida kostnaderna — ”till den del dessa belöpte på” folkpensionen — utgjorde särskilda skäl för jämkning. Vårdtagarens inkomster bestod av folkpension jämte räntor på bankmedel. Hon hade årliga utgifter i form av arvoden åt förmyndare och överförmyndare. Förmyndaren yrkade i besvären hos LSt, att vårdavgiften skulle bestämmas till lägre belopp, då socialnämnden vid debiteringen ej tagit hänsyn till arvodena såsom förvaltningskostnader. LSt upphävde beslutet. I besvären hos KamR åberopade kommunen bl a, att arvodena i fråga var avdragsgilla vid den statliga taxeringen endast i den del de avsåg inkomst av kapital. I det av domstolen från socialstyrelsen i målet inhämtade yttrandet anfördes, att förmyndar- och överförmyndararvoden för förvaltning av kapital var avdragsgilla vid den statliga inkomsttaxeringen. Det rådde därför ingen tvekan om att den del av arvodena, som hänförde sig till förvaltningen av kapitalinkomsten, skulle avräknas vid fastställandet av den avgiftsgrundande sidoinkomsten. Annorlunda förhöll det sig med förmyndar- och överförmyndararvoden hänförliga till pensionsinkomsterna. Dessa arvoden fick ej avräknas vid taxeringen och måste därför lämnas utan avseende vid beräkningen av den avgiftsgrundande sidoinkomsten. Starka skäl talade emellertid enligt styrelsen för att i ett fall som detta jämka avgiften. KamR var av samma åsikt, och lämnade följaktligen socialnämndens besvär utan bifall. — Jfr *RRK 1973 K 2:31*. Den omständigheten, att vårdtagaren var ägare till en jordbruksfastighet och för denna åsamkats så stora utgifter, att underskott uppkommit vid senaste taxering, ansågs ej utgöra särskilt skäl för jämkning.

Även vårdtagarens *utgifter för egen bostad* kan motivera en nedsättning av avgiften. Visserligen saknar SoF särskild bestämmelse härom — jfr 3 § 2 st SjäVgF, enligt vilket stadgande jämkning skall ske, om det är skäligt att patienten behåller sin bostad under vårdtiden — men rättspraxis intager den ståndpunkten, att dylik kostnad skall beaktas, om skälen för att behålla bostaden har viss tyngd. Det sagda belyses av rättsfallet *RA 1980 2:35*, där en socialnämnd hade fastställt vårdavgiften utan hänsynstagande till vårdtagarens kostnader — hyra och elavgift — för en bostadslägenhet. Utredningen visade, att vårdtagaren haft anpassningssvårigheter på ålderdomshemmet, och att hennes avsikt varit att efter rehabiliteringen återvända till sin lägenhet, något som sedermera också skett. Socialnämnden ifrågasatte ej heller annat än att hon haft ”beaktansvärda skäl” för att behålla bostaden under vårdtiden. Det förhöll sig vidare så, att hon — sedan vårdavgiften erlagts — icke disponerade mer än garantibeloppet. Enligt

RegR var detta belopp avsett att täcka personliga utgifter av annat slag än kostnad för egen bostad. Resultatet blev, att hon var hänvisad till att — då bostadskostnaden översteg garantibeloppet — taga i anspråk sin förmögenhet för att kunna betala denna kostnad. Domstolen fann detta vara oförenligt med avgiftskungörelsens bestämmelser, vilkas avfattning gav vid handen, att även i jämningsfall endast vårdtagarens inkomst får påverka avgiftens storlek. Förmögenheten skall lämnas ograverad. (Jfr vad som sagts ovan under II.) RegR ansåg (liksom KamR) att skäl funnits att jämka avgiften med hänsyn till kostnaderna för den egna bostaden.

Avslutningsvis skall framhållas att för flertalet *en- och tvåfamiljsfastigheter* tillämpas en *schablonmässig inkomstberäkning* grundad på det fastigheten åsatta taxeringsvärdet (24 § 2 mom KomsKL). Genom att fastigheten härjämte vid taxeringen till kommunal inkomstskatt påföres särskilt s k garantibelopp, drabbas pensionären av en skatteutgift, trots att egentliga inkomster ofta saknas. Socialutredningen pekade på att till skatten kan komma merkostnader för underhåll m m av fastigheten, vilken kanske är ett eget hem där pensionären årligen kan vistas några sommarmånader. I sådant fall borde, menade utredningen, en viss jämkning av en eljest schablonberäknad inkomst och avgift vara motiverad av sociala skäl.⁷⁵ Det förtjänar uppmärksammas, att skatten på sådan schablonberäknad inkomst — för den händelse folkpensionen måste tagas i anspråk för skattebetalningen — i intet fall får medföra, att det för pensionärens personliga behov garanterade minimibeloppet, garantibeloppets grundbelopp, påverkas.⁷⁶

Det hittills anförda har gällt frågan om hur den differentierade helinackorderingsavgiften skall beräknas. Ett särskilt spörsmål, som skall uppmärksammas i närmast följande avsnitt, gäller, huruvida kommun är skyldig att differentiera avgifterna eller om den i stället kan uttaga enhetliga avgifter för inackorderingen.

IV. Enhetliga vårdavgifter

Den omständigheten, att kommun numera med stöd av författning äger uttaga inkomstdifferentierade inackorderingsavgifter, torde ej lägga hinder i vägen för andra typer av avgiftssystem. Detta framgår visserligen ej

75 DsS 1970:6 s 137.

76 Bet. s 129, 137.

av författningstexten — jfr 17 § HSjvL, där det explicit sägs, att avgifterna ”får” differentieras med hänsyn till betalningsförmågan — men i förarbetena till 19 a § ShjL (med anslutande avgiftskungörelse) förutsattes, att fråga är om en möjlighet eller *rätt till avgiftsdifferentiering*.⁷⁷ Då inget tyder på att man genom SoL och SoF velat frånga tidigare ordning, synes kommun alltjämt äga tillämpa ex.vis *enhetliga avgifter*. Förutsättningen härför är dock, att pensionären för sina personliga behov förbehålles de minimibelopp som han enligt garantireglerna är berättigad till. Dessa regler avser ju att garantera pensionären ett visst månatligt minimibelopp för personlig disposition och gäller för samtliga kommuner oavsett vilket avgiftssystem som tillämpas. Följaktligen kan garantibeloppet ej ianspråktagas för avgift men väl av kommunen bestämmas till högre belopp (jfr ordet ”minst” i 46 § 2 st SoF). — Jfr *RA 1979 2:20*, där vårdtagarna i fråga om sidoinkomster medgivits ett garantibelopp om 30 procent.

Vid system med enhetliga avgifter lär därför kommunen, såvida vårdtagaren saknar ekonomisk förmåga att erlagga hela vårdavgiften, ej med framgång kunna hävda ett framtida fordringsanspråk i det garantibelopp som vårdtagaren enligt 46 § SoF alltid skall tillförsäkras. Till belysning härav kan nämnas rättsfallet *RRK 1973 K 2:31*, där kommunen hade fastställt generell vårdavgift. Då hela vårdavgiften med hänsyn till reglerna om garantibelopp ej kunde uttagas av vårdtagaren, beviljade kommunen anstånd med betalningen av det felande beloppet. Att påföra vårdtagaren sistnämnda belopp som skuld ansågs oriktigt.

3. Barntillsynsavgifter

När det gäller avgifterna inom barnomsorgen har inledningsvis (under 1) framhållits att dessa avgifter kan differentieras även efter andra grunder än föräldrarnas (föräldrarnas) betalningsförmåga. En sådan saklig grund för avgiftsdifferentiering är, att *kommunens kostnader för att tillhandahålla prestationen varierar*. Som exempel härpå kan nämnas rättsfallet *RA 1979 Ab 260*. Klaganden var här av den åsikten, att den av fullmäktige beslutade barnomsorgstaxan vilade på orättvis grund, därför att avgiften per timme öppethållande var 52 % högre för heldaghem och familjedaghem

77 Prop 1971:121 s 39.

än för deltidsgdaghem. I besvären upplystes att kommunens övriga taxor icke knöt an till kostnaderna för prestationen utan i stället till omfattningen av utnyttjad service. LSt besvarade besvären enligt följande: "Kommunen äger rätt att vid avgifternas bestämmande *differentiera* dessa efter objektiva och sakliga grunder. Den omständigheten att *avgifterna* bestäms *med hänsyn till kostnaderna för respektive daghemstyp* — vad gäller öppethållande — kan inte anses innebära att överklagade beslutet vilar på orättvis grund" (Kurs. här.) LSt lämnade följaktligen besvären utan bifall. Häri gjorde RegR ej ändring.

Rättsfallet ger anledning till följande reflexioner. Besvärsmyndigheter-na berörde ej klagandens invändning om att avgifterna skulle differentieras med hänsyn till graden av utnyttjad service, utan de nöjde sig med att konstatera, att likställighetsprincipen ej lade hinder i vägen för en avgifts-differentiering, som grundades på kostnadsskillnader avseende öppethållande av olika daghemstyper. Det kan emellertid knappast råda någon tvekan därom, att omfattningen av prestationen — dvs i vilken utsträckning kommunens tjänster tages i anspråk — måste beaktas vid avgiftsbestämningen. I ett fall, där två barn åtnjuter samma form av tillsyn under samma tid och där föräldrarnas inkomster är lika (barntillsynsavgifter brukar ju differentieras med hänsyn till föräldrarnas betalningsförmåga), synes det naturligt att uttaga samma avgifter. De avgiftsskyldiga befinner sig här i exakt samma situation och de bör för den identiska prestationen betala samma avgift. Förhåller det sig däremot så, att det ena barnet vistas på daghem varje dag och det andra varannan dag, måste för det förras tillsyn uttagas en förhållandevis högre avgift än för det senare barnets. Utgångspunkten bör nämligen vara, att om omfattningen av tillsynen varierar så måste detsamma gälla i fråga om avgifterna. (Om de fasta kostnaderna för barntillsynen skall fördelas likformigt mellan samtliga avgiftsskyldiga, blir dock avgiften per timme högre för den som utnyttjar prestationen i mindre omfattning.) I annat fall får den avgiftsskyldige erlagga en avgift, för vilken han ej erhåller samma prestation som andra kommunmedlemmar. Härvid kommer hänsyn att tagas även till kommunens kostnader, då det i regel ställer sig billigare att tillhandahålla ett mindre antal prestationer. Man skulle dock kunna tänka sig att kostnaderna så varierar, att avgifterna blir lika trots att antalet prestationer (tillsynstiden) ej är detsamma. I sådana fall däremot, där tillsynstiden är densamma, kan variationer i kostnaderna i stället motivera uttag av olikformiga avgifter; så t ex torde barntillsyn nattetid regelmässigt föranleda högre kostnader för kommu-

nen än motsvarande tillsyn under dagtid. (Jfr diskussionen rörande renhållningsavgifter ovan under C.)

Utöver de fall, där prestationer av samma slag tillhandahålles i olika utsträckning, finnes sådana, där prestationerna ej är likartade. Är *tillsynsformerna* m a o *av olika beskaffenhet*, synes avgifterna kunna differentieras med hänsyn härtill. Till belysning härav må redovisas ett tidigare (i kap V, 2 §, B, 2) ur annan aspekt behandlat rättsfall — *RÅ 1981 2:55* — där en barnomsorgstaxa genom sin konstruktion kom att strida mot bestämmelsen i 11 § BoL om avgiftsfrihet för förskolebarn. Klagandena ansåg beslutet olagligt även av den anledningen, att skilda taxor fastställts för å ena sidan daghem och å andra sidan familjedaghem. Rörande denna fråga uttalade LSt: "Länsstyrelsen finner att det inte kan anses strida mot likställighetsprincipen att kommunen för tillhandahållande av *prestationer av skilda slag* — även om någon direkt valmöjlighet inte förelegat — för de olika verksamheterna betingar sig ersättning enligt *skilda taxor*." (Kurs. här.) Då beslutet icke var lagenligt — stred mot 11 § BoL — saknades enligt RegR anledning att närmare ingå på klagandenas övriga anmärkningar mot taxorna. RegR:t Voss, som var av skiljaktig mening i vad avsåg nämnda uttalande, anförde bl a: "Detta medför emellertid inte att kommunen skulle vara förhindrad att fastställa olika avgifter för daghem och familjedaghem, om det kan anses motiverat med hänsyn till de båda verksamheternas olika form och inriktning och högre kostnader för en daghemsplats än för en plats i ett familjedaghem. I målet har inte visats att skillnaden mellan taxa C och taxa D berott på annat än högre kostnader för en daghemsplats och familjedaghemets karaktär av kompletterande verksamhet."

Visserligen har RegR ej tagit ställning till frågan om möjligheten att differentiera avgifterna med hänsyn till beskaffenheten av prestationerna, men det synes troligt att domstolen — om frågan hade prövats — hade kommit att instämma i LSt:s uppfattning. RegR har ju beträffande en liknande typ av prestation slagit fast, att avgiftsdifferentiering på sådan grund är tillåten (se *RÅ 1974 ref 35* rörande sjukvårdsavgifter).⁷⁸ Frågan är emellertid, om arten av prestationen kan utgöra en direkt grund för avgiftsdifferentiering, eller om man inte härvidlag — i likhet med vad jag hävdar i samband med behandlingen av sjukvårdsavgifter (ovan under E, 4) — bör se även till kommunens kostnader för prestationen. RegR:t Voss tycks ha varit av denna uppfattning.

78 Enligt Lavin (i FT 1975 s 291) kan en sådan differentiering godtagas inom både socialvården och sjukvården.

G. Vatten- och avloppsavgifter

1. Utgångspunkten. Avsnittets uppläggning

När det så gäller va-avgifter, kommer fastighetsägarnas krav på likställighet vid fördelningen av avgiftsbördan till uttryck genom föreskriften i 26 § VAL om att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter ”skälig och rättvis grund”. Den grundläggande regeln om fördelningen av avgifterna i VAL 55 — 15 § — utgick från fastigheternas större eller mindre ”nytta” av anläggningen och föreskrev, att avgifterna skulle stå i skäligt förhållande till denna nytta. Rörande innebörden av huvudregeln — kostnadsfördelning med hänsyn till nyttan — uttalade DepCh följande:⁷⁹

”En dylik regel ger till en början vid handen, att avgifterna för två fastigheter av samma storlek och med samma användningssätt bör vara åtminstone någorlunda lika stora. Vad angår fastigheter med samma användningssätt, t.ex. bostadsfastigheter, möjliggör regeln även en gradering genom jämförelser mellan fastigheterna inbördes med hänsyn till exempelvis antalet bostäder samt dessas storlek och sanitära utrustning. Där fråga är om jämförelse mellan fastigheter med olikartat användningssätt, t.ex. en bostadsfastighet och en industrifastighet, kan regeln måhända synas lämna väl ringa ledning för tillämpningen. Det vid vattenverken i regel tillämpade systemet går i dylika fall ut på att avgifterna bestämmas med hänsyn till vad som är lämpligt för huvudparten av bebyggelsen, i regel bostadsbebyggelsen, samt att bebyggelse av annan karaktär, t.ex. affärsfastigheter och fastigheter med hantverks- eller industrirörelse, tillåtes ansluta på principiellt lika villkor. Där så finnes påkallat, sker en viss differentiering t.ex. genom avgiftsrabatt för större förbrukare, vilken dock i princip göres tillämplig å all bebyggelse. Ett dylikt avgiftssystem kan sägas väsentligen anknyta nyttoberäkningen till storleken av vattenförbrukningen, något som i dylika fall synes fullt för- svarligt. Enär en lagregel i ämnet av förut nämnda orsaker icke bör anvisa något visst avgiftssystem såsom det enda tillåtna utan blott gå ut på att fördelningen skall ske efter skäliga grunder, synes mig den föreslagna regeln att fördelningen skall ske med hänsyn till varje fastighets nytta av anläggningen kunna väl fylla sitt ändamål. För att tydligare utmärka att regeln icke syftar till ett exakt resultat i varje särskilt fall utan blott till en skälighetsprövning, bör emellertid regeln avfattas så att avgifterna å de särskilda fastigheterna skall stå i skäligt förhållande till fastigheternas större eller mindre nytta av anläggningen.”

Nyttoregeln kunde uppfattas antingen så, att en avgiftsskyldig fastighetsägare efter fastighetens nytta skulle bidra till kostnaderna för samtliga i anläggningen ingående ledningar och anordningar, eller så, att bidragsskyldigheten begränsades till att avse endast de delar av anläggningen, vilka var av omedelbar betydelse för fastighetens eget behov. De båda fördelningsreglerna benämndes i förarbetena till VAL 55 den ”sociala” resp ”privaträttsliga” kostnadsfördelningsregeln.⁸⁰ Den förra, som utgjorde huvudregeln och som innebar, att bebyggelsen inom de delar av verksamhetsområdet där kostnaderna var lägst genom avgifter subventionerade de dyrare delarna av anläggningen, kunde emellertid ej genomföras fullt ut vid 1955 års lagstiftning i ämnet. DepCh medgav, att avgiftsdifferentiering stundom var lämplig eller rentav nödvändig.⁸¹

VAL 55 kom därför att tillåta visst *avsteg* från huvudregeln om avgiftsfördelning efter nyttan; om kostnaderna för vissa fastigheters anslutning p g a bebyggelsens lokalisering, terrängförhållanden eller andra omständigheter var betydligt högre eller lägre än för övriga fastigheter, kunde avgifterna differentieras med hänsyn härtill (15 § 2 st). Härutöver gällde, att varje fastighet kunde belastas med kostnader för servisleddningar och andra för fastigheten särskilt avsedda anordningar samt att fastighet, som endast anslutits för endera vattenförsörjning eller avlopp, ej fick betungas med kostnad som hänförde sig till det andra ändamålet.

Vad är då den reella *innebörden* av den *nuvarande likställighetsregeln* i 26 § VAL, att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund? I begreppet ”nytta” låg enligt VAL 55, att avgifter ej kunde uttagas av ägare till obebyggda fastigheter. Att sådant avgiftsuttag numera är möjligt — se 9 § VAL — har varit en bidragande orsak till att fördelningsreglerna vid 1970 års va-reform omformulerats och gjorts mera kortfattade. Även om fördelningsgrunden härigenom onekligen försköts ”från fastighets nytta mot huvudmannens kostnad för att hålla denna nytta i beredskap åt fastighetsägarna”,⁸² synes lagstiftaren ej ha velat åstadkomma någon direkt ändring i sak i förhållande till vad som dittills gällt. DepCh uttalade nämligen vid tillkomsten av VAL, att regeln om fördelning av kostnaderna efter skälig och rättvis grund synes vara så pass

80 Uttrycken lanserades av 1946 års vatten- och avloppssakkunniga (förslagets 19—20 §§).

81 Prop 1955:121 s 100.

82 Petrelius i Stadsbyggnad 1981 häfte 1 s 48.

vidsträckt att den i och för sig innefattade de speciella fördelningsgrunderna i 15 § VAL om avgiftsfördelning efter andra grunder än den direkta nyttan av anläggningen. Han betonade också, att den nya bestämmelsen borde tolkas så, att storförbrukare kunde få tillgodoräknas en lämpligt utformad mängdrabatt, om det kunde anses motiverat med hänsyn till minskade kostnader per brukningsenhet el dyl.⁸³ Av uttalandet kan slutas, att vad som enligt 1955 års lag i ämnet gällde angående förutsättningarna för regelns tillämpning och beräkningsmetoderna alltså i huvudsak skall gälla. En sådan ståndpunkt intager man också i rättspraxis, vilket kommer till klart uttryck i målet *NJA 1981 s 640 (I—II)*, där HD ogillade två bolags yrkanden om särskild avgiftsnedsättning och förklarade dem skyldiga att erlägga brukningsavgifter i enlighet med antagen va-taxa. Omständigheterna i de båda målen var något speciella och skall här ej närmare beröras, men intressant är vad domstolen uttalade om innebörden och tolkningen av VAL:s likställighetsregel. HD anförde (målet nr I): ”Mot bakgrund av de återgivna uttalandena⁸⁴ bör 26 § va-lagen, såsom även HovR:n antagit, tolkas så att va-avgift i *princip* skall bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga *nytta*, som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga” (Kurs. här.) Härutöver slog HD fast — något som är av essentiell betydelse — att nyttoprincipen i vissa fall inte bara kan utan också skall frångås. Till detta återkommer jag nedan under 3, b).

Innan uppläggningsen av avsnittet närmare presenteras, skall det framhållas, att huvudmannen åtnjuter stor frihet när det gäller *utformningen av själva taxekonstruktionen*. VAL föreskriver härvidlag endast — förutom att avgiftsskyldigheten skall fördelas efter skälig och rättvis grund — att va-avgift kan utgå som engångsavgift eller som periodiska avgifter (27 § 1 st VAL). Huvudmannen äger efter eget gottfinnande avgöra, om kostnaderna för anläggningens utförande skall bestridas av fastighetsägarna i form av engångsavgifter, periodiska avgifter eller genom en kombination av båda. Engångsavgift (eller anläggningsavgift) får dock ej sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande (27 § 2 st), något som medför, att kompensation för drifts- och underhållskostnader kan erhållas endast genom uttag av periodiska avgifter (brukningsavgifter). I praktiken synes

83 Prop 1970:118 s 105.

84 Bl a prop 1970:118 s 105.

man ej sällan förfara så, att anläggningskostnaderna för det lokala distributionsnätet täckes genom uttag av engångsavgifter, medan kommunens kostnader för centrala anläggningsdelar, vilka tillgodoser flera områdens va-behov, i allmänhet täckes medelst brukningsavgifter.⁸⁵

Det hittills anförda har givit vid handen, att *nyttoprincipen* alltjämt utgör *huvudregeln* när det gäller fördelningen av va-avgifter. Nu är det emellertid ej tillräckligt att konstatera, att avgiftsskyldigheten skall relateras till i första hand fastigheternas nytta av va-anläggningen, utan härutöver gäller det att finna sådana grunder eller normer för avgifternas beräkning, vilka leder till en avgiftsfördelning, som uppfyller lagstiftningens krav på skälighet och rättvisa. Taxan måste alltså innehålla sådana faktorer för avgiftsberäkningen, vilka kan sägas återspegla "nyttan". Den närmaste uppgiften blir att med ledning av rättspraxis söka fastställa vilka fördelningsgrunder som kan sägas vara "sakliga". Då, som framgått, va-avgift kan uttagas i form av både anläggningsavgift och brukningsavgift, har jag funnit det lämpligt att behandla de båda avgiftstyperna var för sig.

I det första avsnittet, vilket avser anläggningsavgifter (2), kommer att undersökas huruvida avgifterna kan differentieras efter sådana grunder som fastighetsägarens mantalsskrivningsort (a), fastighetens taxeringsvärde och tomtyta (b), tomtytan i kombination med andra taxeelement (c) och varierande anslutningskostnader (d). Härefter skall undersökas om samma avgift kan uttagas av ägare till obebyggd fastighet som av ägare till bebyggd sådan (e) — m a o om de båda fastighetsägarna har samma nytta av va-anläggningen — om ny engångsavgift kan uttagas vid anläggningsförnyelse, nybebyggelse, avstyckning och bebyggelsesanering (f), och om huvudmannen kan erhålla bidrag till täckande av anläggningskostnaderna på annat sätt än genom uttag av avgifter enligt VAL (g).

På motsvarande sätt skall i det andra avsnittet (3) undersökas, om det är möjligt att differentiera brukningsavgifter med hänsyn till fastighetsägarens mantalsskrivningsort och fastighetens taxeringsvärde (a), kostnaderna för va-försörjningen (b), vattenförbrukningen (c), vånings- eller bostadsytan (d) samt vattenkvaliteten (e).

Den omständigheten dock, att man i rättspraxis godtager viss taxekonstruktion, torde ej kunna tagas till intäkt för att avgiftssystemet under alla förhållanden leder till en rättvis avgiftsfördelning. En taxa, som bygger på en per se saklig fördelningsgrund, kan nämligen — beroende på

dess utformning i det enskilda fallet — komma att medföra en alltför vittgående differentiering. För att man i sådant fall skall kunna bedöma, om taxan kränker likställighetsprincipen, är det ej tillräckligt att enbart se till fördelningsnormen som sådan, utari härutöver är det nödvändigt att närmare undersöka hur taxan ”slår” på olika kategorier avgiftsbetalare. Frågan om betydelsen av att i vissa fall undersöka taxans ”utfall” kommer att diskuteras nedan under 4. Till sist skall ges en sammanfattning (5).

2. Grunder för fördelningen av anläggningsavgifter

a) Fastighetsägarens mantalsskrivningsort

Rent allmänt kan sägas att endast va-tekniska aspekter får läggas på avgiftsfrågan.⁸⁶ I anslutning till redogörelsen för renhållningsavgifterna (ovan under C) har framhållits att de kommunala renhållningstjänsterna ej utan förhandenvaron av s k ”tekniska” skäl får göras dyrare för fritidsboende än för permanentboende fastighetsägare. Principen upprätthålles konsekvent i rättspraxis även vad gäller va-tjänster. Va-verken har — liksom t ex renhållningsverken — ej alltid fullständig kostnadstäckning genom avgifter, utan till viss del finansieras de medelst skattemedel. Den omständigheten, att i kommunen icke-mantalsskrivna fritidshusägare sålunda i lägre grad än övriga fastighetsägare bidrager till denna del av va-kostnaden, har ej ansetts utgöra giltig grund för avgiftsdifferentiering. Att man i rättspraxis ej godtager differentierade avgifter *enbart* beroende på om ägaren till fastigheten är *mantalsskriven* på denna eller ej kommer till klart uttryck i följande rättsfall.

I *RA 1967 ref 15* hade kommunfullmäktige i Kiviks kommun — i samband med fastställande av verksamhetsområde för kommunens va-anläggning inom Vitemölla samhälle — beslutat uttaga en anslutningsavgift om 3280 kr. Samtidigt beslöts emellertid att med stöd av 1 § 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande bevilja sådana ägare av bostadsfastighet, som var mantalsskrivna på fastigheten, en bostadsubvention om 2280 kr såsom bidrag till kostnaderna för fastighetens anslutning till va-anläggningen. Bidraget, som skulle utgå i form av

86 Se härtill Bouvin—Hedman s 145.

avdrag på anslutningsavgiften, fick till följd, att de som var mantalsskrivna på sina fastigheter ej behövde erlägga högre anslutningsavgift än den som uttagits enligt den äldre taxan (1000 kr). I besvären påtalade klaganden bl a, att villkoren för anslutning till vatten och avlopp blev avsevärt gynnsammare i övriga delar av kommunen än inom Vitemölla och att bostadssubventionen tydligen tillkommit för att den höga anslutningsavgiften bara skulle drabba fritidshusägarna. RegR undanröjde såväl taxan som beslutet om bostadssubventionen och anförde: "De ifrågavarande avgifterna i Vitemöllaanläggningen har satts avsevärt högre än inom andra delar av kommunen utan att giltig grund för en sådan åtskillnad visats föreligga. Fullmäktiges två klandrade beslut, sammanställda med varandra, får vidare anses innebära, att för fastigheter, vilka anslutits till Vitemöllaanläggningen, bestämts olika anslutningsavgifter beroende på om ägare av fastighet är mantalsskriven på denna eller icke. Besluten innebär således även i detta avseende att vissa kommunmedlemmar gynnas i förhållande till andra." Vid angivna förhållanden vilade besluten på orättvis grund.

Noteras må att kommunen i målet ej anförde några direkta sakliga skäl till stöd för den beslutade differentieringen. Huvudinvändningen var, att avgiftsskillnaden berodde på att avgifterna i Vitemöllaanläggningen var bättre anpassade till den verkliga självkostnaden än avgifterna i övriga anläggningar inom kommunen. Utredningen i målet visade dock, att den aktuella anläggningen ej hade åsamkat kommunen större kostnader än övriga anläggningar, utan att kostnaderna tvärtom understigit dessa såväl totalt som räknat per fastighet.⁸⁷ Mot bakgrund härav vilade avgiftsdifferentieringen mera på personlig än på saklig grund.

b) Fastighetens taxeringsvärde och tomtyta

Den fråga, som här skall besvaras, gäller, huruvida en differentiering av anläggningsavgifter kan sägas vila på saklig grund, om den baseras på fastighetens taxeringsvärde eller tomtareal. Två rättsfall får bilda bakgrund till svaret.

I *RA 1961 I 139* hade fullmäktige beslutat, att anläggningskostnaderna för avloppsanläggning skulle bestridas av fastighetsägarna med visst be-

87 Se Lavin i FT 1975 s 293.

lopp per 1000 kronor taxeringsvärde. RegR fann, att avgifter grundade på *taxeringsvärdet* ej kunde anses stå i skäligt förhållande till de ifrågavarande fastigheternas större eller mindre *nytta* av anläggningen. Taxebeslutet stred därför mot likställighetsbestämmelsen i VAL 55. — I rättsfallet *RA 1964 I 56* befanns en taxa avseende engångsavgifter för avloppsledning vila på orättvis grund, då den anknutits till *tomtareal* med vissa undantag för villafastigheter. RegR ansåg tomtarealen *icke "ensamt för sig"* utgöra ett godtagbart uttryck för villafastigheters nytta av anslutning till avloppsanläggningen, "vare sig vid jämförelse mellan dyl fastigheter inbördes eller i förhållande till hyresfastigheter".

Svaret på den inledningsvis ställda frågan blir alltså nekande. Om man baserar uttag av avgift på fastigheternas taxeringsvärden, kommer avgiftens storlek att bli beroende av inte fastighetens nytta av va-anläggningen utan mera dess ekonomiska bärkraft (eller indirekt fastighetsägarens betalningsförmåga). En dylik på personlig grund vilande kostnadsfördelning är ej förenlig med nyttoprincipen. Att det ej heller är möjligt att fördela kostnaderna enbart med hänsyn till tomtarealens storlek torde bero på att tomtarealen i första hand är att betrakta som en kostnadsrelaterad fördelningsgrund (jfr nedan under c). Man torde också kunna hävda att avgiftsfördelningen — om denna knytes an endast till tomtarealen — göres avhängig fastighetens ekonomiska bärkraft, därigenom att en större tomtareal regelmässigt medför ett högre taxeringsvärde för fastigheten.

Mot bakgrund av RegR:s ställningstagande i *RA 1964 I 56* — att tomtytan "icke ensamt för sig" ger uttryck för fastigheternas nytta av va-anläggningen — skall i det närmast följande avsnittet undersökas hur man i rättspraxis har bedömt lagligheten av sådana taxor, i vilka tomtytan utgjort en av flera fördelningsgrunder.

c) Tomtytan i kombination med andra taxeelement

Som i föregående avsnitt påpekats är tomtarealen en i huvudsak kostnadsrelaterad taxefaktor. Denna omständighet har föranlett va-nämnden att också underkänna en taxa, enligt vilken anläggningsavgift för anslutning till va-anläggningen skulle utgå med dels en fast grundavgift (jfr nedan), dels en rörlig avgift beräknad (enbart) med hänsyn till fastighetens areal (tomtyteavgift); *BVA 88/79*. Efter att ha erinrat därom, att avgiftsskyldig-

heten alltså skall fördelas efter den s k sociala kostnadsfördelningsregeln, uttalade nämnden: "Att bestämma anläggningsavgiftens storlek med hänsyn till — utöver grundavgiften — enbart fastighetens areal och inte därjämte annan faktor såsom våningsyta eller antal lägenheter innebär att den regel om fördelning efter nytta, som alltså gäller även enligt den nuvarande va-lagen, inte tillräckligt beaktas." Kommunens taxa (i denna del) ansågs oförenlig med VAL.

I va-nämndens beslutsskäl ges en antydning om att utgången kunde ha blivit annorlunda, om taxan innehållit någon "nyttofaktor" för avgiftsbestämningen. Det förhållandet, att tomtarealen som enda taxefaktor ej godtagas, har därför lett till att kommunerna antagit taxor, i vilka tomtytan utgjort en av flera avgiftselement. VAV rekommenderar i sitt normalförslag, att taxan för anläggningsavgifter skall bestå av *tre komponenter*, nämligen en *grundavgift* — vilken är avsedd att täcka medelkostnaden för serviser av normalt förekommande längd och dimension — en *avgift per kvm tomtyta* samt en *avgift per kvm våningsyta*. Medan tomtyteavgiften — liksom grundavgiften — skall stå i proportion till kostnaderna, så är våningsyteavgiften avsedd att återspegla nyttan.⁸⁸ Taxor med dylik konstruktion var föremål för bedömning i följande båda rättsfall.

RA 1979 2:42 avsåg i huvudsak frågan, huruvida en va-taxa uppfyllde kravet på skälighet och rättvisa med hänsyn till den vikt som taxan tillmätte tomtarealen som grund för avgiftsskyldigheten. Anläggningsavgiften var för ägare av bostadshus sammansatt av tre komponenter och skulle beräknas enligt följande: en grundavgift om 7000 kr utgörande avgift för servisledning med förbindelsepunkt, en avgift om 18 kr per kvm tomtyta samt en avgift om 40 kr per kvm våningsyta. Taxebeslutet klandrades under påståendet, att detsamma stred mot 26 § VAL, varvid i första hand åberopades att avgiften ej kunde baseras på tomtstorleken. LSt lämnade besvaren utan bifall. RegR framhöll inledningsvis, att tomtarealen som beräkningsgrund för uttag av anläggningsavgift i praxis godkänts av domstolen, dock att tomtarealen ensam för sig inte ansetts utgöra ett godtagbart uttryck för villafastigheters nytta av anslutning till va-anläggning. (Här torde ha syftats på främst *RA 1964 I 56*.) I sammanhanget omnämndes, att en avgift per kvm tomtyta ingick som ett led i anläggningsavgiften enligt det normalförslag till va-taxa, som utarbetats av VAV, och att va-nämnden i ett yttrande, vilket avgivits i annat mål, ej ansett det vara oför-

enligt med 26 § VAL att bestämma fastigheternas kostnadsandelar på grundval av tomt- och våningsyta. För att kunna besvara frågan, huruvida taxan vilade på skälig och rättvis grund, var det enligt RegR nödvändigt att se till "dels *fastighetsägarnas nytta* av anläggningen, dels *kommunens kostnader* för anläggningen". Visserligen konstaterade domstolen, att en större tomtyta medför en liten ökning av fastighetsägarens nytta av anläggningen — främst därigenom, att fastighetsägaren får ordnat avlopp från sina takrännor och för sådant ytvatten som ej tränger ned i marken — liksom en märkbar men dock begränsad ökning av kommunens anläggningskostnader, t ex beträffande nedläggandet av dagvattenledning, men dessa omständigheter motiverade dock ej en så långtgående differentiering, som den klandrade taxan åstadkom. Taxan medförde nämligen, att ägare av vissa fastigheter — även om dessa hade något större tomtyta — kom att drabbas av en anläggningsavgift, som var tre gånger större än den som uttogs av andra fastighetsägare. RegR upphävde därför kommunfullmäktiges klandrade beslut. (Av samma typ var den taxa som upphävdes i det senare rättsfallet *RA 1982 2:20*; se härom nedan under 4.)

I det andra målet — *RA 1981 Ab 165* — hade däremot de kostnads- och nyttorelaterade taxefaktorerna avvägts på sådant sätt, att det ej framstod som klart att taxan åstadkom en orättvis avgiftsfördelning. Taxan hade beloppsmässigt konstruerats så, att anläggningsavgift utgick med dels en fast grundavgift om 5000 kr, dels en rörlig avgift om 5 kr per kvm tomtyta och 25 kr per kvm våningsyta. Härigenom kom, menade klaganden, ägare av fastigheter med stora tomter att missgynnas på ett icke acceptabelt sätt. RegR anförde, att avgiften per kvm våningsyta enligt VAV:s tillämpningsföreskrifter borde vara ungefär två till tre gånger avgiften per kvm tomtyta, att den i klandrade taxan på tomtstorleken grundade avgiften endast var en femtedel av våningsyteavgiften, varför *tomtytan såsom kostnadsfaktor* i förevarande fall *vägte mindre tungt* än enligt föreningens rekommendation, och att va-nämnden i avgivet yttrande ej funnit taxan leda till ett orättvist avgiftsuttag. Den av klaganden förebragta utredningen var icke tillfyllest för att generellt underkänna taxans bestämmelser om anläggningsavgift såsom oskäliga eller orättvisa. Legalitetsprövningen gav ej vid handen, att högre kostnad kom att uttagas för vissa fastigheter än som motsvarade deras nytta av anläggningen eller deras andel i kostnaden för anläggningen. RegR, som lämnade besvären utan bifall, erinrade dock om möjligheten att enligt 37 § VAL få taxan prövad av va-nämnden.

Sammanställda med varandra tycks de båda rättsfallen visa, att RegR

godtager taxekonstruktionen som sådan, eller alltså att anläggningsavgift kan utgå i form av fast grundavgift i kombination med rörliga avgifter baserade på tomt- och våningsyta. Då enligt RegR hänsyn skall tagas till ”dels fastighetsägarnas nytta av anläggningen, dels kommunens kostnader för anläggningen”, synes taxan böra bygga på en kombination av kostnads- och nyttorelaterade fördelningsgrunder. Då en större tomtyta i viss mån ökar fastighetens nytta av anläggningen men även kommunens anläggningskostnader, kan skälig hänsyn härtill tagas vid fördelningen av avgifterna, så att för dylik fastighet uttages en högre avgift än för en annan fastighet med mindre tomtareal. Avgifterna kan sålunda differentieras, men det väsentliga är, att denna differentiering ej göres alltför långtgående. Det tillåtes alltså icke att tomtyteavgiften — som i RÅ 1979 2:42 — utgör den större delen av den sammanlagda anläggningsavgiften; i så fall åstadkommer taxan alltför stora skillnader i avgiftshänseende mellan fastigheter med stor tomtyta och fastigheter med liten sådan.

Det har inledningsvis (under 1) påpekats, att centrala anläggningsdelar ej sällan finansieras medelst bruksavgifter. Anledningen härtill är, att den faktiska vattenförbrukningen anses återspegla fastigheternas nytta av sådan anläggningsdel (jfr nedan under 3, c). Huvudmannen är dock lagligen oförhindrad att låta fastighetsägarna få täcka kostnaderna i form av engångsavgifter, dock under förutsättning att taxan konstrueras så, att den medför en skälig och rättvis avgiftsfördelning. Va-nämnden har härvidlag — i BVA 39/75 — godkänt en taxekonstruktion, som enligt nämnden annars är vanlig vid finansiering av lokala anläggningsdelar, enligt vilken anläggningsavgiften består av dels *fast grundavgift*, dels *rörlig avgift per lägenhet*. Nämnden fann att — även om anledning i och för sig saknats att tillämpa dylikt avgiftssystem — taxan i stort medförde en skälig och rättvis avgiftsfördelning, som relativt väl beaktade de enskilda fastigheternas inbördes olika nytta av den nya anläggningen. En betydelsefull omständighet i sammanhanget synes dock ha varit, att det rörde sig om fastigheter med samma bebyggelsestyp. Det är därför ingalunda otänkbart att utgången blivit annorlunda, om fråga varit om en mera heterogen bebyggelsestruktur.

d) Varierande anslutningskostnader

Att i kommunen mantalsskrivna personer erlägger högre skatt till kommunen än icke-mantalsskrivna och härigenom bidrager med högre belopp till en icke helt avgiftsfinansierad verksamhet utgör, som framgått ovan under a), ej saklig grund för avgiftsdifferentiering. Att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund utesluter dock

ej att avgiften bestämmes till högre belopp för fastigheter inom visst område än för övriga fastigheter, om kostnaderna för anslutningen inom området är högre än för andra fastigheter på grund av ex.vis terrängförhållanden. Här kan först pekas på rättsfallet *RA 1964 I 56*, där RegR med anledning av besvär över taxa avseende anläggningsavgifter uttalade följande: "Icke heller finner RegR att . . . laga hinder mött för staden att med hänsyn till de inom området C rådande terrängförhållandena hänföra detta område till ett *särskilt taxeområde med högre avgifter* än inom övriga delar av verksamhetsområdet." (Kurs. här.)

En *områdesvis differentiering* av ovannämnt slag måste dock alltid vila på kostnadsmässig grund och får ej bestämmas skönmässigt. En avgifts-differentiering är således otillåten, om den grundas enbart på fastigheternas användningssätt. Härutöver kräves — till skillnad från vad som i allmänhet gäller (se t ex beträffande renhållningsavgifter ovan under C) — att fråga skall vara om "*väsentliga*" eller "*avsevärda*" *kostnadsskillnader* (jfr 15 § VAL 55). Att så är förhållandet belyses av följande rättsfall.

I *RA 1976 Ab 378* hade fullmäktige beslutat om anläggningstaxa för av kommunen utförda va-ledningar inom vissa kommundelar. Anläggningsavgift skulle uttagas för samtliga tomtplatser, vid vilka förbindelsepunkt upprättats, och differentierad avgift skulle utgå enligt två zontaxor; för zon 1 föreskrevs en avgift om 5600 kr medan motsvarande avgift för zon 2 var 4100 kr. Beslutet överklagades av ett flertal kommunmedlemmar, vilka gjorde gällande bl a, att taxan ej överensstämde med kommunallagens krav på rättvis fördelningsgrund, att gränsdragningen mellan de två zonerna var skönmässigt gjord utan kostnadsmässig underbyggnad och att fastigheterna var så belägna, att kommunens kostnader kunde vara högre inom områden, där den lägre avgiften skulle utgå, och lägre inom övriga områden. LSt fann laga hinder i och för sig ej ha mött för kommunen att med hänsyn till högre utbyggnadskostnad för visst eller vissa områden — föranledd av terrängförhållanden eller andra omständigheter — jämka avgifterna för därinom belägna fastigheter på sådant sätt, att avgifterna bättre svarade mot den faktiska självkostnaden. Härefter uttalade styrelsen: "Tvärtom har *skillnaderna i kostnader* för va-försörjning inom olika delar av verksamhetsområdet varit så *avsevärda*, att *avgifterna* med hänsyn till bestämmelserna i 26 § va-lagen *skall differentieras*. Även om det inte är möjligt att avväga avgifterna så, att absolut rättvisa ernås eller ens av lagstiftaren avsetts, ger beräkningsunderlaget likväl vid handen, att varken avgränsningen av de två zonerna verkställts eller avgifterna inom var-

dera zonen beräknats så, att fastigheter med i huvudsak lika förutsättningar fått lika stora avgifter” (kurs. här). Beslutet upphävdes, då detta enligt LSt vilade på orättvis grund. RegR yttrade: ”Den i 26 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar angivna principen att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund *utesluter inte att avgiften bestämmes till högre belopp* för fastigheter inom visst område än för övriga fastigheter, *om kostnaderna* för anslutningen av fastigheterna inom nämnda område *är avsevärt högre* än för de övriga fastigheterna på grund av terrängförhållanden eller andra omständigheter. K:nen har till stöd för uppdelningen av fastigheterna i zoner endast åberopat att den genomsnittliga kostnaden för anslutningen av fastigheterna var avsevärt större i zon 1 än i zon 2 på grund av terrängförhållanden m.m. Enbart härigenom är dock inte klarlagt att fördelningen av fastigheterna mellan zonerna skett på sådant sätt att de fastigheter för vilka anslutningskostnaden är avsevärt högre hänförs till zonen med den högre avgiften. Fastmera har enligt en inom LSt:s naturvårdsenhet upprättad promemoria fastigheter med helt likartade förhållanden i visst fall hänförs till olika zoner. Härigenom får det, oavsett om skäl till differentierade avgifter föreligger eller ej, anses att det klandrade beslutet såsom LSt funnit vilar på orättvis grund” (kurs. här).

Av rättsfallet framgår tydligt att en differentiering områdesvis är tillåten vid förekomsten av betydande eller avsevärda kostnadsskillnader. Både LSt och RegR var av denna uppfattning. Intressant är, att LSt även hävdade den åsikten, att avgifterna under angivna förhållanden ”skall differentieras”, eller alltså att likställighetsprincipen kräver en avgiftsdifferentiering. Likställighetsregeln i 26 § VAL skulle sålunda enligt LSt innefatta inte bara en rätt till differentiering utan också en skyldighet för huvudmannen att beakta sådana speciella omständigheter, vilka motiverar att avgifterna göres olikformiga. (Förutskickas må att HD härvidlag är av samma mening; se nedan under 3, b.) RegR har däremot ej uttryckligen tagit ställning till frågan om obligatorisk avgiftsdifferentiering. Även om kostnadsdifferenserna i det aktuella målet var av sådan storleksordning, att en differentiering av avgifterna till följd härav synes ha varit motiverad, kränkte taxan likställighetsprincipen p g a att den ej behandlade fastighetsägare, som befann sig i samma situation, på likformigt sätt. Visserligen var anslutningskostnaderna för vissa fastigheter avsevärt högre än för andra, men taxan ledde icke till att samtliga ägare till dessa fastigheter också fick betala den högre avgiften, utan tvärtom kom olika avgifter att uttagas för

fastigheter ”med helt likartade förhållanden”. Då en sådan ordning ej är förenlig med vare sig 26 § VAL eller den allmänna likställighetsprincipen, ansåg RegR — ”oavsett om skäl till differentierade avgifter förelegat eller ej” — att taxan vilade på orättvis grund.

Som ytterligare exempel på att *fastighetsägare*, som befinner sig i *samma situation*, skall *behandlas lika* må nämnas *RÅ 1970 C 548* och *1966 I 137*. — I det förstnämnda rättsfallet gynnade den klandrade taxan en viss grupp av kommunmedlemmar. Vattenförsörjning till viss del av kommunen hade tidigare tillgodosetts genom enskilt bolags ledningsnät, men i samband med kommunalt övertagande utbyggdes en huvudvattenledning och ersattes stora delar av det gamla ledningsnätet med nya ledningar. Att ägare av fastigheter, vilka betjänats av den äldre anläggningen, skulle ha att erlagga halv anslutningsavgift ansåg RegR ej motiverat med hänsyn till vad som framkommit beträffande fastigheternas andel i kostnaden för anläggningens utförande. Det förhöll sig nämligen så, att det rörde sig om ett i stort nytt ledningsnät. Vid sådant förhållande talade rättviseskäl för att envar fastighetsägare skulle bära sin del av anläggningens kostnader, varför differentieringen var otillåten. — Det andra målet avsåg likaledes avgiftsproblem i samband med övertagande och utvidgning av va-anläggning, men här hade större delen av den äldre anläggningen infogats i den nya anläggningen, varför någon egentlig kostnadsökning ej uppkom. Att ägare av fastigheter, för vilka erlagts anslutningsavgift till den äldre anläggningen, befriats från ny sådan avgift, ansågs därför ej innebära ett obehörigt gynnande av nämnda fastighetsägare. I den del däremot avgiftsbefrielse tillika tillerkändes ägare av fastigheter, för vilka anslutningsavgifter till den äldre anläggningen ej erlagts, befanns taxan vila på orättvis grund. (Jfr t ex *RÅ 1959 I 75* och nedan under f.)

Till sist må framhållas att huvudmannen — liksom tidigare enligt VAL 55 — torde ha rätt att av fastighetsägare betinga sig ersättning för sådana *kostnader* som är *direkt hänförliga till viss fastighet*.⁸⁹ Det kan ex.vis röra sig om särskilda pumpningsanordningar för tryckstegring eller avlopp. Likaså bör regeln, att fastighet som anslutits enbart för vatten eller enbart för avlopp ej skall belastas med kostnader hänförliga till anordningar av det andra slaget, alltså gälla (se t ex *VÖD DT 7/74*).

Den hittills företagna undersökningen kan i största korthet sägas ha givit till resultat, att avgiftsskyldigheten skall relateras dels till fastighetsägarnas nytta av va-anläggningen, dels till kommunens kostnader för den samma — taxan bör m a o innehålla sådana fördelningsgrunder, vilka återspeglar både nyttan och kostnaderna — och att en differentiering områdesvis är tillåten, om skillnaden i anslutningskostnader är avsevärd. I de kommande avsnitten (e—f) skall ytterligare två fördelningsfrågor upp-

märksammas. Av dessa gäller den första (e), huruvida samma avgift kan uttagas av ägare till obebyggd fastighet som av ägare till bebyggd sådan, och den andra (f), om det är möjligt att uttaga ny engångsavgift vid anläggningsförnyelse, nybebyggelse, avstyckning och bebyggelsesanering.

e) Samma avgift för obebyggd fastighet?

De legala förutsättningarna för huvudmannens rätt att betinga sig avgifter av ägare till obebyggda fastigheter har redovisats i ett tidigare sammanhang.⁹⁰ Kan då huvudmannen — om förutsättningarna för avgiftsuttag är uppfyllda — för obebyggd fastighet uttaga samma anläggningsavgift som för bebyggd sådan? Va-utredningen ansåg avgiftens storlek böra bestämmas inom ramen för den allmänna likställighetsregeln om avgiftsfördelning efter skälig och rättvis grund.⁹¹ Härvid kunde de regler, vilka borde reglera avgiftsuttaget i fall då va-anläggningen ej utnyttjas för fastigheten, tjäna som vägledning. För sistnämnda fall borde, menade utredningen,⁹² en ägare av bebyggd fastighet vid underlåtenhet att — trots att han haft rätt härtill — begagna allmän va-anläggning i första hand kunna debiteras bidrag till täckande av kostnader för anläggningens utförande samt löpande kostnader för avledande av dagvatten från fastigheten och från allmänna platser, när avgift för detta kommer i fråga.

Då det bakomliggande syftet med bestämmelsen i 9 § VAL har varit att bereda anläggningens huvudman tillfälle att av ägare till fastigheter, vilkas gemensamma behov av vattenförsörjning och avlopp föranlett anläggningens uppförande, få ersättning för nedlagda kostnader — oavsett om fastigheten är bebyggd eller ej — blir följaktligen *utgångspunkten*, att man i avgiftshänseende behandlar obebyggda resp bebyggda fastigheter på likartat sätt. En sådan ståndpunkt intager man också i rättspraxis. Den omständigheten, att en va-taxa i visst fall föreskrev lika stor anläggningsavgift för obebyggd som för bebyggd fastighet, har nämligen av va-nämnden ej ansetts innebära att likställighetsgrundsatsen satts åt sidan; *BVA 5/75*. I målet upplystes bl a, att de enligt taxan utgående anläggningsavgifterna endast täckte hälften av kostnaderna för anläggandet av ledningar

90 Se kap V, 2 §, B, 9, d).

91 SOU 1967:65 s 177. Häri instämde DepCh (prop 1970:118 s 101).

92 Bet. s 175 f.

samt vatten- och reningsverk och att den resterande delen av kostnaderna ingick såsom ränta och avskrivningar i den bruksavgift som anslutna fastigheter påfördes.

Svaret på den rubricerade frågan tycks alltså bli, att ägare till obebyggda fastigheter kan avkrävas *samma anläggningsavgift* som ägare till bebyggda fastigheter. (Ang bruksavgifter, se nedan under 3, b.)

f) Ny engångsavgift vid anläggningsförnyelse, nybebyggelse, avstyckning och bebyggelsesanering

I samband med tillkomsten av VAL diskuterades i vilka fall en antagen vattenskatt kan ändras.⁹³ Att en vattenskatt avseende periodiska avgifter skulle kunna ändras med hänsyn till betingelserna för verksamheten ansågs självklart. En i vattenskatt bestämd engångsavgift skall kunna höjas för det fall att kostnaderna för anläggningen sedermera stiger till följd av s k *anläggningsförnyelse*, dvs genom tillkomsten av nya anläggningsdelar, ex.vis reningsverk. Hinder möter ej heller mot en höjning av engångsavgiften p g a omläggning av anläggningens finansiering eller penningvärdeförsäkring. När en beslutad höjning av engångsavgift träder i kraft måste emellertid enligt DepCh åtskillnad göras mellan sådana fastigheter, för vilka betalningsskyldigheten redan fullgjorts, och sådana, för vilka ännu ej betalats någon avgift. För den senare gruppen bör den nya vattenskatten omedelbart bli normerande. (Jfr *RÅ 1966 I 137* och *1970 C 548* ovan under d.) För den förra förordades att förhöjd vattenskatt skulle tillämpas om avgiftshöjningen föranletts av att ny anläggningsdel tillkommit men ej om den var avhängig ändrad finansiering eller penningvärdeförsäkring. Som ett specialfall, då ytterligare engångsavgift kan utgå, berördes det fall att en utvecklingsförberedd anläggning i slutligt skick ej får den omfattning som man från början kalkylerat med. I sådant fall kan uttagas skillnaden mellan faktiskt erlagd engångsavgift och den engångsavgift som skulle ha uttagits om anläggningen redan från början hade dimensionerats för det antal brukare den slutgiltigt fått.

I allmänhet uttages sålunda engångsavgift som bidrag till anläggningskostnad — även om hinder i och för sig ej möter mot att i stället uttaga så-

93 Se prop 1970:118 s 106 ff.

dan kostnad i form av periodiska avgifter — och någon tvekan torde ej råda om att ytterligare engångsavgifter kan komma i fråga, när huvudmannen låtit uppföra nya anläggningsdelar eller vidtagit därmed jämförliga förnyelseåtgärder.⁹⁴ Huvudmannen behöver dock ej uttaga avgiften vid förnyelsetillfället utan kan vänta härmed till dess att nybebyggelse sker på fastigheten. I rättsfallet *NJA 1978 s 596* uttalade nämligen VÖD, vars dom fastställdes av HD, härom följande:

”Emellertid skulle ett sådant system vara opraktiskt, från vilket inte kan bortses vid den rättsliga bedömningen. För kommunen skulle det innebära administrativt besvär, och för fastighetsägaren skulle avgiftsuttaget kunna komma vid en tidpunkt då han har svårt att klara finansieringen. Det framstår därför som skäligt att förnyelseavgiften tas ut då nybebyggelse sker på fastigheten. Detta system, vilket tillämpas av ett stort antal kommuner, kan sägas innebära att avgiftsuttaget inte har något direkt samband i tid och rum med anläggningsförnyelsen. Det väsentliga är dock att avgiften avses till täckande av kostnad som är möjlig att uttaga genom engångsavgifter. Vid sådant förhållande kan tydligen inte såsom förutsättning för avgiftsuttag krävas ökad nytta för fastigheten eller att kommunen åsamkats särskild kostnad för dess va-försörjning.”

Domstolen hade således inget att erinra mot ett förfarande, varigenom fastighetsägare påföres förnyelseavgift i samband med att nybebyggelse sker på fastigheten. Häremot kan givetvis invändas, att kostnader för nya anläggningsdelar etc bör bestridas av samtliga avgiftsskyldiga nyttjare och ej endast av sådana, vilka framdeles väljer att företaga om- eller tillbyggnad på fastigheten. Skulle förfaringssättet medföra, att förnyelseavgift kommer att uttagas endast av fastighetsägare, vilka tillbygger sina fastigheter, torde man våga påstå, att avgiftsfördelningen strider mot likställighetsregeln i 26 § VAL. Ett alternativt — och ur likställighetssynpunkt lämpligare — tillvägagångssätt är, att dylika kostnader får medföra en motsvarande höjning av bruksavgifterna.⁹⁵ Härigenom kommer åtgärden etc att finansieras av samtliga va-abonnenter.

Jfr målet *VÖD DT 40/78*, där domstolen uttalade följande: ”Huvudman för allmän va-anläggning har möjlighet att genom uttag av ytterligare engångsavgift helt eller delvis täcka kostnad för större ombyggnad eller förbättring av anläggningen, där denna kostnad inte täcks genom tidigare avsättning till underhålls- och förnyelsefonder. Sådant uttag av ytterligare engångsavgift bör emellertid av rättvise-

94 Prop 1955:121 s 95, Körlof s 83, prop 1970:118 s 106.

95 Lika Petrelius i Stadsbyggnad 1981 häfte 1 s 50.

skäl i princip ske hos *alla* de till kommunens anläggning anslutna fastigheterna även i fall där ombyggnaden är hänförlig till viss begränsad krets av fastigheter. Undantag från denna princip kan ifrågakomma i fall då kostnaden för ny anläggningsdel för viss eller vissa fastigheter ställer sig avsevärt högre än för övriga till anläggningen anslutna fastigheter.' (Kurs. här.) Jfr *VÖD DT 23/75*.

Om man bortser från ovannämnda fall, där engångsavgiften har karaktären av förnyelseavgift, uppkommer frågan, om ytterligare engångsavgift kan uttagas enbart på grund av att *nybebyggelse* sker på fastigheten. Enligt det normalförslag till va-taxor som år 1957 utarbetades av SKTF⁹⁶ skulle — i enlighet med förslagets 2 § 4 mom — tilläggsavgift motsvarande fastighetens ökade nytta erläggas om efter tiden för anslutningen till va-anläggningen på fastigheten företogs väsentlig ny-, till- eller ombyggnad eller om efter nämnda tid fastighetens areal ökades. Va-utredningen föreslog senare en huvudregel av innebörd, att ny engångsavgift skulle utgå när gammal bebyggelse försvann.⁹⁷ Uppfattningen delades ej helt av DepCh, som icke kunde ansluta sig till utredningens ståndpunkt att ny engångsavgift i regel skulle få tas ut vid nybebyggelse (eller omreglering av fastigheter). Frågan om ytterligare engångsavgift skall komma i fråga i sådana situationer borde enligt DepCh:s mening bedömas från fall till fall med ledning av den allmänna regeln om skälig och rättvis avgiftsfördelning.⁹⁸ I sitt svar på vissa motioner, som väckts i samband med riksdagsbehandlingen av frågan, hade tredje lagutskottet i och för sig ingen erinran mot att man i rättstillämpningen lät sig vägledas av den praxis som utbildats på grundval av ovan nämnda bestämmelse i normalförslaget.⁹⁹

Huvudregeln är sålunda, att ny engångsavgift ej skall uttagas vid nybebyggelse, men att *avsteg* härifrån kan göras, om byggnationen medför "*ökad nytta*" av *va-anläggningen*. Det har tidigare (under c) framhållits, att våningsytan, som är en nyttofaktor, kan utgöra ett taxeelement för bestämmandet av fastighetens kostnadsandel och den därav beroende avgiftsstorleken. En naturlig konsekvens av denna fördelningsprincip blir, att sådana på fastigheten vidtagna åtgärder, som påverkar storleken av våningsytan, även har betydelse för fastighetsägarens bidragsplikt. En till-

96 Se härtill Westman i SST 1959 s 311 ff. Jfr Strömberg i SST 1960 s 1 ff.

97 SOU 1967:65 s 83.

98 Prop 1970:118 s 107.

99 Utl. 54/1970 s 73. — I de motioner, vilka föranledde utskottets uttalande, uttryckets farhågor för att DepCh:s uttalande, att bedömning får ske från fall till fall utan angivande av några riktlinjer, skulle komma att vålla osäkerhet och ge upphov till ett stort antal tvistemål.

eller ombyggnad, varigenom våningsytan blir större, medför sålunda, att fastighetsägaren får en "ökad nytta" av va-anläggningen. Härigenom möjliggöres uttag av ytterligare engångsavgift, och den omständigheten, att den utökade våningsytan ej föranlett särskild va-kostnad för kommunen, saknar härvid betydelse. Ej heller har den omständigheten, att en tillbyggnad saknar va-utrustning, någon betydelse för kommuns möjlighet att betinga sig tilläggsavgift.

Vad ovan sagts bekräftas av flera rättsfall. I målet *BVA 22/75* ansågs uttag av taxeenlig tilläggsavgift för genom tillbyggnad utökad våningsyta ej oförenligt med VAL:s fördelningsregel. Avgiftsfördelningen skedde under hänsynstagande till bl a omfattningen av den bebyggelse som förekom på varje fastighet. (Anläggningstaxan föreskrev uttag av grundavgift, avgift per kvm tomtyta och avgift per kvm våningsyta.) Tilläggsavgift uttogs när bebyggelsen ökades, alldeles oberoende av om åtgärden föranledde särskild va-kostnad för kommunen eller ej. — Också i *BVA 18/75* innehöll va-taxan föreskrift om ytterligare engångsavgift för tillkommande våningsyta på fastigheten. Att i enlighet härmed uttaga tilläggsavgift för å fastighet uppförd garagebyggnad utan va-installation ansåg va-nämnden ej vara oförenligt med VAL:s avgiftsbestämmelser. — Likartat är målet *BVA 59/75*.¹⁰⁰

Den omständigheten, att ytterligare engångsavgift kan uttagas vid om- eller tillbyggnad, såvida våningsytan härigenom ökas, innebär givetvis ej, att en dylik taxa under alla förhållanden är laglig. Ur likställighetssynpunkt måste tillses att *fastighetsägare*, som befinner sig i samma situation, *behandlas lika* (jfr ovan under d). I annat fall kränker taxan likställighetsprincipen. Ett exempel härpå ger rättsfallet *BVA 63/81*. Enligt taxan uttogs engångsavgift baserad på bl a antalet kvm våningsyta. Vid tillbyggnad skulle avgift erläggas för tillkommande yta. Avgift skulle dock ej uttagas för sådan separat byggnad, som inrymde garage, cykelbod etc och som saknade anslutning till va-nätet. Vid prövningen av frågan, huruvida fastighetsägaren kunde åläggas avgiftsskyldighet för en garagebyggnad, uttalade va-nämnden: "Det är i och för sig förenligt med va-lagens bestämmel-

100 Jfr *RA 1964 I 187*. Enligt taxebeslutet skulle tilläggsavgift erläggas såvida å fastighet efter anslutningen till va-anläggningen företogs "väsentlig" ny-, till- eller ombyggnad. Drätselkammarens beslut att ej debitera fastighetsägare avgift, då anslutning skett och avgift erlagts under äldre taxas giltighetstid befanns lagligt. I fallet diskuterades begreppen "ny-, till- eller ombyggnad" contra "fortsatt bebyggelse".

ser att utta avgift vid tillbyggnad på fastighet, oavsett om tillbyggnaden är fristående eller inte och oavsett om den är försedd med va-installation eller inte." Efter att ha erinrat om innebörden av avgiftsbestämmelserna i 26—27 §§ VAL anförde nämnden vidare: "Det sätt på vilket kommunens taxa i förevarande fall är uppbyggd, nämligen att vid avgiftsuttag skillnad görs — vid eljest lika förhållanden — mellan det fall att byggnaden är ansluten till tidigare byggnad och det fall att byggnaden är separat (fristående) i förhållande till annan bebyggelse på fastigheten, kan inte anses förenligt med va-lagens bestämmelse om skälig och rättvis avgiftsfördelning. Taxan kan alltså i ett fall som det nu aktuella inte grunda rätt för kommunen att utta anläggningsavgift."

Även möjligheten att vid *omreglering av fastighetsindelningen*, t ex avstyckning, uttaga ytterligare engångsavgift får, bl a mot bakgrunden av att avgiftsskyldigheten ej knutits till bebyggelsen — avgift kan ju uttagas även för obebyggda fastigheter — bedömas från fall till fall med ledning av den allmänna regeln om kostnadsfördelning efter skälig och rättvis grund.¹⁰¹ Då det vid smärre fastighetsregleringar — då en fastighet tänkes delad i ett fåtal mindre — kan framstå som obilligt om man helt skulle bortse från tidigare erlagda engångsavgifter, synes det rimligt att sådana därför gottskrivs en eller flera av de nybildade fastigheterna.¹⁰²

I de fall, då en större fastighet avstyckas och ny fastighet bildas, bör dock huvudmannen kunna betinga sig ny engångsavgift för den nybildade fastighetens anslutning till va-nätet. Det torde härvid sakna betydelse om stamfastigheten och avstyckningen har samma ägare. Ej heller torde den bruksrätt, som tillkommer stamfastigheten, utan vidare kunna utsträckas eller överföras till avstyckningen. Till belysning härav må omnämnas två rättsfall. I det ena — *BVA 10/77* — hade en nybildad fastighet bebyggts, och kommunen ansågs kunna uttaga ny engångsavgift för fastighetens anslutning till va-nätet. — I det andra målet, *BVA 28/77*, hade den bebyggda delen av fastigheten avstyckats. När sedermera också stamfastigheten bebyggdes påfördes ägaren ny engångsavgift för anslutningen. Va-nämnden förklarade, att den anslutningsavgift, som en gång erlagts för den ursprungliga fastigheten, ej kunde utsträckas till att gälla ytterligare en fastighet. Det ansågs härvidlag sakna betydelse om det var stamfastigheten eller avstyckningen som betraktades som ytterligare fastighet.

101 Prop 1970:118 s 107.

102 Bouvin—Hedman s 159.

Läget blir något annorlunda när fråga är om *bebyggelsesanering*, dvs då en ny byggnad ersätter en äldre sådan, som kanske rivits eller förstörts genom brand. Ökas våningsytan ej härigenom, uppkommer ej heller någon ökad nytta av va-anläggningen. Fastighetsägaren kan då enligt huvudregeln, att ny engångsavgift ej skall utgå vid nybebyggelse, ej påföras tilläggsavgift med anledning av byggnationen. Här kan pekas på rättsfallet *NJA 1978 s 596*, där kommunens åtgärd att påföra fastighetsägaren ny engångsavgift för nybyggnaden även till den del denna motsvarade tidigare bebyggelse på fastigheten ansågs stå i strid med fördelningsregeln i 26 § VAL. VÖD, vars dom fastställdes av HD, uttalade bl a följande: ”I förevarande fall har inte gjorts gällande att för N:s fastighet uppkommit någon ’ökad nytta’ utöver vad parterna är överens om. Inte heller i övrigt har förebragts någon omständighet, som föranleder att man skall göra avsteg från huvudregeln att ny engångsavgift inte får tas ut i samband med nybyggnad som till omfattningen motsvarar tidigare bebyggelse.”

Även målen *BVA 45—48/76* avsåg avgiftsskyldigheten vid bebyggelsesanering. I målen hade äldre bebyggelse på anslutna fastigheter efter rivning och i några fall efter brand ersatts med ny bebyggelse. Med anledning härav påfördes fastighetsägarna ny engångsavgift såsom för anslutning. Fastighetsägarna gjorde gällande, att förfarandet stred mot regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund. Va-nämnden, som förde ett nyttoresonemang, konstaterade, att bebyggelsesanering ”inte utan vidare” innebär ”att fastighetens nytta av anläggningen ökar eller att huvudmannen åsamkas högre kostnader för denna fastighets va-försörjning än för övrig bebyggelse”. Ny engångsavgift ansågs därför ej kunna påföras enbart p g a att bebyggelsen sanerats.

Rättsfallen ger sålunda vid handen, att det ej är förenligt med 26 § VAL att påföra fastighet ny engångsavgift *enbart* p g a att bebyggelsen saneras. Om fastighetsägaren genom byggnationen får en ”ökad nytta” av va-anläggningen, eller om kommunen till följd av åtgärden åsamkas särskild kostnad, synes däremot inget hinder möta mot att uttaga tilläggsavgift.

g) Kostnadstäckning i särskild ordning

Till sist skall framhållas att huvudman för allmän va-anläggning i vissa fall kan komma att erhålla bidrag till anläggningskostnaderna på annat sätt än genom uttag av avgifter enligt VAL. Här åsyftas de särskilda be-

stämmelserna i 70 resp 73 § ByL om marks avstående då stadsplan lägges över område som är i en ägares hand. På ansökan av kommunen kan regeringen härvid förordna att mark, som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad, utan ersättning skall tillfalla kommunen, om det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt (70 § 1 st ByL). I förordnandet kan det enligt 73 § ByL föreskrivas, att områdets ägare skall vara pliktig att i den ordning regeringen bestämmer bekosta anläggning av gator samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp inom området.

Om särskild ersättning uttages enligt ett med stöd av dessa bestämmelser meddelat förordnande av regeringen, äger huvudmannen ej samtidigt betinga sig ersättning för kapitalkostnaderna genom uttag av va-avgift.¹⁰³ Kommunens va-taxa måste följaktligen *differentieras* med hänsyn härtill; i annat fall skulle ju fastighetsägaren få betala anläggningen två gånger. Dylika förordnanden torde dock vara relativt sällsynta, ty ett i praktiken icke ovanligt förfarande är, att ersättningsfrågorna löses avtalsvägen genom särskilda mellan kommunen och markexploatören träffade s k *exploateringsavtal*. Markexploatören får förbinda sig att till kommunen utge visst belopp som bidrag till kommunens kostnader för va-ledningar och härefter övervältra kostnaden på tomtköparna genom att inräkna den i tomtpriset. I exploateringsavtalen torde i regel intagas en särskild föreskrift om att va-anläggningsavgift skall anses ha erlagts för fastighet inom exploateringsområdet, när markexploatören fullgjort sina förpliktelser enligt avtalet.¹⁰⁴

3. Grunder för fördelningen av bruksningsavgifter

a) Fastighetsägarens mantalsskrivningsort och fastighetens taxeringsvärde

Inte bara anläggningsavgifter utan också bruksningsavgifter skall relateras till i första hand den nytta fastigheten har av anläggningen. I den tidigare undersökningen rörande anläggningsavgifter har det konstaterats (2, a),

103 Bouvin—Hedman s 151.

104 Se Sandblad s 127.

att en avgiftsdifferentiering är oförenlig med likställighetsprincipen, om fördelningen av avgifterna grundas på en sådan mer eller mindre tillfällig omständighet som *fastighetsägarens mantalsskrivningsort*. Att man i rättspraxis intager samma ståndpunkt när det gäller möjligheten att differentiera bruksavgifter belyses av följande båda rättsfall.

Enligt den i *RA 1974 ref 18* klandrade va-taxan skulle för enfamiljshus, som beboddes av inom kommunen mantalsskriven person, uttagas en fast årlig avgift om 150 kr medan motsvarande avgift för övriga enfamiljshus var 300 kr. Klagandens uppfattning, att taxan missgynnade de fritidsboende, bestreds av kommunen, som å sin sida gjorde gällande, att vattenkostnaderna till viss del finansierades via skattemedel och att fritidshusägarna, som ej var mantalsskrivna i kommunen, i väsentligt lägre grad än övriga enfamiljshusägare bidrog till denna del av vattenkostnaden. LSt konstaterade, att avgiften satts till dubbelt så stort belopp för hus som beboddes av i kommunen icke-mantalsskrivna personer som för övriga hus. Den av kommunen åberopade omständigheten, att viss del av vattenkostnaden finansierades medelst skattemedel, kunde ej anses utgöra giltig grund för en sådan åtskillnad. Då ej heller annan giltig grund för differentieringen visats föreligga, vilade beslutet enligt LSt på orättvis grund. RegR lämnade kommunens talan häremot utan bifall.

I målet *BVA 16/72* underkände va-nämnden en bestämmelse i va-taxa om att fastighetsägare, som ej var mantalsskrivna i kommunen, skulle erlägga högre periodiska avgifter för brukande av anläggningen än övriga fastighetsägare. Enligt nämnden var det ej förenligt med fördelningsprincipen i 26 § VAL att låta avgifternas storlek bli beroende av sådana mer eller mindre tillfälliga omständigheter som att fastigheten beboddes av en i kommunen icke-mantalsskriven person och att sådan fastighetsägare i mindre omfattning än övriga avgiftsbetalare bidrog till förekommande skattefinansiering av va-verksamheten.

Ej heller är det möjligt att fördela vattenkostnaderna med hänsyn till *fastighetens taxeringsvärde*. Samma bedömning som i rättsfallet *RA 1961 I 139*, vilket avsåg anläggningsavgifter (se ovan 2, b), gjordes nämligen i det tidigare målet *RA 1954 I 67*, där den klandrade taxan föreskrev taxeringsvärden som grund för bestämmande av minimiavgifter avseende förbrukning. Taxebeslutet upphävdes såsom stridande mot 76 § LKS.

Jfr *RA 1956 I 90*. Enligt den överklagade taxan skulle för fastighet, vars vattenförbrukning ej kontrollerades med mätare, erläggas viss årlig avgift bestämd efter fastighetens taxeringsvärde. För fastigheter, i vilka mätare installerats, betalades i

stället en med hänsyn till förbrukningen stigande avgift. Både LSt och RegR ogillade besvären. Förklaringen till utgången får förmodas vara, att klaganden — även om det påstods, att taxan vilade på orättvis grund — främst riktade sin kritik mot att verksamheten var avsedd att lämna överskott. — Jfr även de äldre rättsfallen *RA 1949 I 119* och *1951 I 121*, där besvär över att avgifter bestämts på grundval av fastigheters taxeringsvärden ogillats. I dessa fall gällde dock prövningen — eftersom taxebesluten vunnit laga kraft — endast de enskilda debiteringarnas laglighet. (Se även *RA 1914 ref 32* och *1920 C 32*.)

I det närmast följande avsnittet skall undersökas hur avgiftsfördelningen påverkas av kommunens kostnader för vattenleveransen. Härvid handlar det inte — som ovan under 2, d) — om kostnaderna för anslutningen utan om kostnaderna för va-försörjningen.

b) Kostnaderna för va-försörjningen

Vad avser renhållningsavgifter har tidigare (under C) framhållits att fasta kostnader i lika mån kan belasta all den bebyggelse som betjänas av renhållningsväsendet och att — som en konsekvens härav — avgiften per hämtningstillfälle blir högre för ex.vis fritidsboende än för permanentboende fastighetsägare. När det gäller va-avgifterna intager rättspraxis — både va-nämnden och RegR — samma ståndpunkt, dvs att *fasta driftskostnader* kan "*slås ut*" på *samtliga avgiftsskyldiga* utan direkt hänsynstagande till i vilken utsträckning den enskilde abonnenten tager va-tjänsterna i anspråk. Motiveringen härtill är, att en va-anläggning måste hålla viss kapacitet för att alltid kunna tillgodose den rätt för fastighetsägare att bruka anläggningen, som är föreskriven i 8 § VAL. Det sagda innebär, att det i regel godtages, att kommun uttager *grund- eller minimiavgifter*, även om småförbrukare härigenom kommer att avkrävas en relativt sett högre avgift än storförbrukare.

Att fasta driftskostnader kan fördelas på sätt ovan beskrivits kommer till klart uttryck i målet *BVA 58/75*. Här skulle periodisk avgift för brukande av va-anläggningen uttagas i form av årlig grundavgift, vars storlek gjorts beroende av kapaciteten på fastighetens vattenmätare (dock minst 60 kr), och en rörlig avgift i förhållande till vattenförbrukningen. Härjämte innehöll taxan en föreskrift om minimiavgift; den sammanlagda årliga avgiften skulle utgå med visst minimibelopp (300 kr) oavsett storleken av vattenförbrukningen. Enligt kommunen hade minimiavgiften införts i

syfte att täcka va-verksamhetens fasta kostnader — då främst kapitaltjänstkostnader. Fastighetsägaren hävdade, att taxan i alltför hög grad missgynnade småförbrukare. Efter att ha konstaterat, att huvudmannen enligt VAL är skyldig att låta envar fastighetsägare bruka anläggningen, om fastighetens behov av anordningar för vattenförsörjning och avlopp ej med större fördel kan tillgodoses på annat sätt (8 § VAL), uttalade va-nämnden följande: "Den skyldighet som enligt det sagda ålagts huvudmannen innebär att allmän va-anläggning måste ges sådan kapacitet att varje brukningsberättigad fastighet när som helst kan nyttja anläggningen full ut. Mot denna bakgrund kan det inte anses oförenligt med lagens regel om avgiftsskyldighetens fördelning att av ägare till varje fastighet för vilken avgiftsskyldighet föreligger ta ut bidrag till täckande av åtminstone de fasta kostnaderna för anläggningen oavsett i vilken omfattning anläggningen i det enskilda fallet brukas." Med hänsyn härtill och till vad kommunen uppgivit om kostnaderna för verksamheten, ansågs den fördelning av avgiftsskyldigheten, som åstadkoms genom tillämpningen av regeln om minimiavgift, icke strida mot VAL.

RegR är, som framhållits, härvidlag av samma åsikt. I *RA 1978 Ab 286* prövades lagligheten av en i brukningstaxa ingående fast årlig grundavgift, vilken utgick oberoende av vattenkonsumtionen i det enskilda fallet. (Härutöver uttogs rörlig avgift per kbm levererad vattenmängd.) Besvären ogillades på samma skäl som va-nämnden angav i föregående mål. I LSt:s av RegR ej ändrade utslag anfördes att, då allmän va-anläggning måste ges sådan kapacitet att varje brukningsberättigad fastighet när som helst kan nyttja anläggningen fullt ut, det inte kan anses oförenligt med lagens regel om avgiftsskyldighetens fördelning att av ägaren till varje fastighet, för vilken avgiftsskyldighet föreligger, ta ut bidrag till täckande av åtminstone de fasta driftskostnaderna för anläggningen oavsett i vilken omfattning anläggningen i det enskilda fallet brukas. Med enahanda motivering godkändes också i *RA 1980 Ab 208* och *Ab 408* system med grund- och förbrukningsavgifter.

Det sagda illustreras även av målet *RA 1978 Ab 163*, vari hävdades, att ny va-taxa missgynnade ägare till fritidsfastigheter. Prövningen i målet kom att gälla den beslutade brukningsavgiftens överensstämmelse med VAL:s likställighetsregel. Avgiften, som var avsedd att täcka räntekostnader samt kostnader för förnyelse, underhåll och drift av anläggningen, skulle utgå i form av grundavgift, avgift per lägenhet samt en avgift per kbm levererat renvatten. Hinder ansågs ej föreligga mot att uttaga en gene-

rellt bestämd grundavgift, vilken var oberoende av fastighetens vattenförbrukning.

I och med att fasta driftskostnader i lika mån kan belasta samtliga avgiftsskyldiga — med följd att taxan kan föreskriva uttag av en generellt bestämd grundavgift — kommer *småförbrukare* att avkrävas en relativt sett *högre avgift* än storförbrukare. Den omständigheten, att den senare gruppen va-abonnenter har att erlagga en *per kbm vatten* lägre avgift än småförbrukare, kan därför ej läggas till grund för ett antagande om att taxan åsidosätter kravet på likställighet. Här kan pekas på rättsfallet *RRK R 73 2:16*, där kommunen lyckades övertyga besvärsmyndigheterna om att saklig grund för avgiftsdifferentieringen förelåg, trots att taxan medförde en högre avgift per kbm för småförbrukare. Taxebeslutet innebar bl a, att fastigheter med en årsförbrukning understigande 200 kbm skulle betala 500 kr för vatten och avlopp. I målet upplystes att den årliga genomsnittliga avgiften för permanentbebodd fastighet inom kommunen utgjorde 220 kr. Kommunen försvarade differentieringen med att gällande anslutningsavgifter ej täckte anläggningskostnaderna, varför dessa — till den del de översteg anslutningsavgifterna — belastade kalkylen för årsavgifterna. Då dessutom ett stort antal av husen inom området utgjordes av fritidshus, vilka beboddes endast korta perioder varje år, och då den totala vattenförbrukningen för dessa hus följaktligen blev förhållandevis låg, hade de olika anläggningsdelarna måst dimensioneras för samtidig belastning från samtliga fastigheter inom området. Kommunens kostnader per år och fastighet uppgick till 640 kr.

I vilken utsträckning de av kommunen åberopade skälen var för sig eller tillsammans kan ha påverkat utgången i målet är svårt att bedöma. Hän-syn förefaller ha tagits till att anläggningskostnaderna varit särskilt höga till följd av att anläggningen hade måst dimensioneras så, att den kunde tillgodose toppförbrukningen under sommarmånaderna.¹⁰⁵

En annan följd av kostnadsfördelningen blir, att va-abonnenten kan på-föras *fast (grund)avgift* även i situationer, där någon *vattenleverans ej skett* — t ex på grund av att fastigheten stått obebodd eller att vattentill-förseln varit avstängd på fastighetsägarens begäran. Va-utredningen an-såg, att huvudmannen i sådana fall borde tillerkännas rätt att påföra fas-tighetsägaren brukningsavgifter för att täcka fastighetens andel av va-an-läggningens fasta kostnader, dvs sådana kostnader som icke påverkades av

105 Se Lavin i FT 1975 s 292.

vattenförbrukningen och avloppsmängdens kortsiktiga förändringar.¹⁰⁶ Det fick, ansåg utredningen vidare, ankomma på huvudmännen och rätts-tillämpningen att avgöra, i vad mån det möjligen kunde vara ”rättvist och skäligt att medge reduktion av avgiftsskyldigheten i de angivna hänseendena i förhållande till fastighetsägare” som begagnade sig av sin rätt att bruka va-anläggningen. Samma synpunkter gjorde sig enligt utredningen gällande för den händelse fastigheten var obebyggd. Ägaren till en sådan fastighet torde därför kunna påföras inte bara anläggningsavgift — se ovan under 2, e) — utan också fast bruksningsavgift. Va-utredningen tillade dock, att svårigheterna att bedöma avgiftens storlek kunde vara större i fråga om obebyggd fastighet än i fråga om bebyggd. Vidare kunde skälen ”för reduktion av avgift i förhållande till avgiftsskyldig” som utnyttjade va-anläggningen vara större beträffande obebyggd än bebyggd fastighet.

Att det för uttag av fast bruksningsavgift icke förutsattes, att vatten levererats, belyses av rättsfallet *VÖD DT 21/74*. Av utredningen framgick att klagandens fastighet, som stått obebodd, var ansluten till den allmänna va-anläggningen. Härav ansågs följa skyldighet att erlagga grundavgift enligt kommunens va-taxa oavsett om va-anläggningen utnyttjats för fastigheten eller ej. I det liknande målet *BVA 14/74*, där vattentillförseln till en i och för sig avgiftspliktig fastighet varit avstängd på begäran av ägaren, förpliktade va-nämnden denne att utge av kommunen fordrad fast bruksningsavgift.

Det hittills anförda har alltså givit vid handen, att fasta driftskostnader kan fördelas lika mellan samtliga avgiftsskyldiga. Utöver denna kostnadsfördelning kan en *differentiering* av avgifterna ske med hänsyn till om *kostnaderna* för va-försörjningen *varierar*, eller alltså att de är högre för viss eller vissa fastigheter än för andra. Härvidlag kräves dock — i likhet med vad som gäller beträffande anläggningsavgifter (se ovan under 2, d) — att fråga är om ”*väsentliga*” eller ”*avsevärda*” kostnadsskillnader. Uppmärksammas bör dock att likställighetsprincipen under angivna förhållanden anses kräva en avgiftsdifferentiering; det föreligger m a o inte bara en rätt till differentiering utan också en skyldighet för huvudmännen att uttaga olikformiga avgifter. Av HD:s uttalande i ovannämnda *NJA 1981 s 640 (I)* följer nämligen, att huvudregeln visserligen alltså är den sociala kostnadsfördelningsregeln men att denna nyttoprincip ”kan och skall frångås när det beträffande viss fastighet föreligger sådana särför-

hållanden i fråga om dess beskaffenhet och läge eller förhållanden i övrigt som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten". (Kurs. här.) I sådana fall, där hänsyn skall tagas till de individuella kostnaderna för en fastighets va-försörjning, måste dock enligt HD (fallet II) "prövningen ske med utgångspunkt i produktionskostnaderna vid den allmänna va-anläggningen i dess helhet". Kostnaderna för viss fastighet (eller grupp av fastigheter) skall följaktligen jämföras med kostnaderna för övriga till va-anläggningen anslutna fastigheter, och om det härvid visas, att va-kostnaden för den förra fastigheten är avsevärt lägre än för de senare, så kan fastighetsägaren kräva en avgiftsdifferentiering. Utredningen (i fallet II) gav enligt HD inte stöd för antagande att vid en sådan jämförelse kostnaderna för vattenleveranserna till bolaget skulle vara lägre än för leveranserna till övriga abonnenter.

Enligt 15 § VAL 55 "fick" nyttoprincipen frångås vid förhandenvaron av avsevärda kostnadsskillnader, men nu har HD slagit fast, att en avgiftsdifferentiering i sådant fall är obligatorisk. Anledningen härtill kan möjligen vara, att det numera i 26 § VAL föreskrives, att avgiftsskyldigheten "skall" fördelas efter skälig och rättvis grund.¹⁰⁷

En med ovannämnda spörsmål sammanhängande fråga, vilken likaså var aktuell i rättsfallet, är, huruvida *storförbrukare* äger göra anspråk på vattenleverans mot lägre avgift. Sedan länge har gällt, att regeln om fördelning av avgifterna efter skälig och rättvis grund ej lägger hinder i vägen för huvudmannen att ge viss eller vissa brukare en affärsmässigt betingad *kvantitetsrabatt* eller annan liknande förmån. DepCh:s uttalande i propositionen med förslag till VAL om att den allmänna regeln också bör tolkas så, att storförbrukare kan få tillgodoräknas en lämpligt utformad mängdrabatt, om det kan anses motiverat med hänsyn till minskade kostnader per brukningsenhet el dyl,¹⁰⁸ utgjorde snarast en bekräftelse på vid denna tidpunkt gällande rätt. RegR hade i *RA 1958 I 2* förklarat en efter vattenförbrukning degressiv taxa som laglig, och i *RA 1960 I 88* ansåg domstolen ett fullmäktigebeslut om att uttaga va-avgifter enligt s k ackordtaxa — liksom att medge kvantitetsrabatter — ej strida mot bestämmelserna i VAL 55 om avgift efter nytta. (Jfr *RA 1980 Ab 262*.)

Även i denna fråga var HD av den uppfattningen, att det stundom föreligger en skyldighet för huvudmannen att medge storförbrukare mängdra-

107 Jfr Bouvin—Hedman s 144.

108 Prop 1970:118 s 105.

batt. Domstolen uttalade nämligen, att kravet på skälighet och rättvisa i 26 § VAL också måste anses innebära, ”att *storförbrukare är berättigade till sådan rabatt* i vissa fall, om det visas att de relativa kostnaderna för förbrukarens va-försörjning på grund av den stora förbrukningen är lägre än för en normalförbrukare. Enligt grunderna för lagstiftningen måste emellertid för en avgiftssänkning även här krävas att *kostnadsskillnaderna är avsevärda*.” (Kurs. här.)

HD lämnar i sin dom inget svar på frågan, hur stor skillnaden i kostnader skall vara för att kunna betecknas som avsevärd. Enligt VÖD var den av bolaget uppgivna kostnaden för uppmätt spillvattenmängd ca 20 öre per kbm eller 23 % lägre än den faktiska avgift om drygt 85 öre per kbm som bolaget — med beaktande av taxeenliga mängdrabatter — hade debiterats. En avvikelse av denna storleksordning var dock, menade domstolen, icke tillräckligt väsentlig för att den sociala fördelningsprincipen skulle frångås. HD har däremot undersökt bolagets beräkningsmetoder och härvid funnit det antagligt, att kostnaderna för omhändertagande av spillvatten från andra abonnenter än bolaget var lägre än som framgick av bolagets beräkningar — detta p g a att vissa kostnader finansierades skattevägen. Det är sålunda ej klarlagt, om HD instämt i VÖD:s uppfattning, att en skillnad i kostnader om 23 % ej är en väsentlig sådan, utan domstolen har ansett bolagets beräkningar ej ”ge stöd för antagande att kostnaderna för omhändertagande av industriellt spillvatten från bolagets fastighet skulle vara så mycket lägre än motsvarande kostnader i fråga om spillvatten från övriga fastigheter inom va-kollektivet, att bolaget skäligen kan göra anspråk på en fördelaktigare behandling i avgiftshänseende än som följer av de mängdrabatter som anges i taxan”.¹⁰⁹

Till sist skall påpekas att en differentiering av ovannämnt slag *alltid* måste vila på *kostnadsmässig grund* och får ej bestämmas skönsmässigt. Belysande härvidlag är rättsfallet *RA 1954 I II*, där ett beslut om att uttaga fördubblad avgift för vattenleverans till ett badområde under sommartid vilade mera på personlig än på saklig grund. Klagandena, vilka under sommaren bedrev restaurangrörelse inom området, uppgav, att de genom det klandrade beslutet skulle ha att erlagga en avgift fyra gånger större än den högsta avgift som påfördes andra vattenförbrukare i kommunen. Kommunen gjorde gällande, att den inom det berörda området nedlagt

109 Se härom och om andra detaljproblem, som rättsfallet aktualiserar, Petrelius i Stadsbyggnad 1981 häfte 5 s 15 ff.

vattenledningar för en sammanlagd kostnad om minst 30.000 kr och att detta belopp lagts till grund för beräkningen av vattenverkets kostnader för vattenleveransen. Då klagandena emellertid obesträtt hade uppgivit, att de anläggningar, vilka försåg dem med vatten, ej berördes av de omtalade kostnaderna, ansåg RegR kommunen ha saknat giltig grund för ett avgiftsuttag som i så hög grad översteg vad som i allmänhet gällde för avnämare inom kommunen.

Till ytterligare belysning härav kan pekas på rättsfallet *RA 1982 Ab 161*, där fullmäktige hade fastställt en brukningsavgift, som för tiden juni—augusti var flera gånger högre än den avgift som skulle uttagas för vattenkonsumtionen under övriga månader. Då kommunfullmäktige ”inte ens påstått” att denna skillnad var motiverad av högre driftskostnader för vattenanläggningen under sommarmånaderna, och då utredningen ej heller i övrigt visade, att giltig grund för de högre avgifterna förelåg, fann RegR fördelningen av avgiftsskyldigheten vila på orättvis grund. Taxan upphävdes.

Undersökningen i detta avsnitt har visat bl a, att en taxa avseende brukningsavgifter kan föreskriva uttag av grundavgift och att sådan avgift är en utpräglat kostnadsrelaterad avgift. Då emellertid nyttoprincipen alltjämt utgör huvudregel vid avgiftsfördelningen, synes utöver grundavgiften böra uttagas avgifter, vilka återspeglar ”nyttan”. Brukningstaxan bör sålunda — liksom anläggningstaxan (se ovan under 2, c) — bygga på en kombination av kostnads- och nyttobaserade avgifter. Två sådana nyttoreslaterade fördelningsgrunder skall beröras i det följande (c—d).

c) Vattenförbrukningen

Det bästa måttet på nyttan av anläggningen är givetvis *den faktiska vattenförbrukningen*. Härom uttalade HD i *NJA 1981 s 640 (I)*: ”I anknytning till uttalanden i förarbetena till 1955 och 1970 års va-lagar har i tillämpningen allmänt antagits att den angivna principen om fördelning av avgiftsskyldigheten efter nytta innebär att avgiften som huvudregel bestäms i direkt proportion till mängden förbrukat vatten.” En i praktiken icke sällan förekommande taxekonstruktion torde också vara, att brukningsavgiften består av dels en fast grundavgift, vilken utgår oberoende av vatten-

förbrukningen i det enskilda fallet (se ovan under b), dels en rörlig avgift per kbm levererat vatten.¹¹⁰

För *mätarlösa fastigheter* — oftast fritidsfastigheter — måste givetvis uttagas fasta avgifter. Härvid måste dock taxan konstrueras så, att den tager skäligen hänsyn till att *fritidsboende* va-abonnenter — genomsnittligt sett — förbrukar mindre mängd vatten än *helårsboende*. Till belysning härav kan nämnas rättsfallet *RA 1979 Ab 245*, vari upplystes att 9350 fastigheter var anslutna till va-anläggningen och att ca 4000 av dessa — huvudsakligen fritidsbostäder — saknade vattenmätare. Taxan föreskrev beträffande mätarförsedda fastigheter, att avgift skulle uttagas med 4 kr per kbm förbrukad mängd vatten; den lägsta årliga avgiften — minimiavgiften — skulle dock utgöra 440 kr (motsvarande 110 kbm vatten). Ägare av mätarlösa fastigheter hade att erlægga en fast årlig avgift om 570 kr (motsvarande 142,5 kbm vatten). En av kommunen företagen utredning visade, att den genomsnittliga årliga vattenförbrukningen för fastigheter försedda med mätare uppgick till 190 kbm (motsvarande en avgift om 760 kr). Då den i taxan för mätarlösa fastigheter bestämda avgiften — 570 kr — var inte oväsentligt lägre än avgiften för genomsnittsförbrukaren i kommunen, ansåg RegR kommunfullmäktige ha tagit skäligen hänsyn till att vattenförbrukningen var lägre för de fastigheter — främst fritidshus — vilka saknade mätsystem.

Som tidigare påpekats (under b) medför system med grundavgifter en särbehandling i avgiftshänseende, i det att småförbrukare påföres en per kbm vatten högre avgift än storförbrukare. Taxan i det sistnämnda målet åstadkom en sådan differentiering inte bara mellan helårsboende inbördes utan också mellan helårsboende och fritidsboende. En permanentboende fastighetsägare, som ej förbrukade 110 kbm vatten, fick till följd av minimiavgiften betala ett högre kubikmeterpris än en annan fastighetsägare, vars vattenkonsumtion översteg nämnda kvantitet. En helårsboende fastighetsägare, som förbrukade 110 kbm vatten, debiterades enligt taxan 440 kr, medan av en fritidsstugeägare i samma situation (här bortses från att kommunen ej kunde mäta förbrukningen) skulle uttagas den fasta avgiften om 570 kr. Till skillnad från LSt, som undanröjde taxan, berörde ej RegR denna differentiering; domstolen konstaterade blott att — då avgiften för fritidsboende befanns vara icke oväsentligt lägre än för genom-

110 Något hinder torde ej heller möta mot att föreskriva fast avgift intill viss kvantitet och därefter rörlig avgift per kbm vatten; se *RA 1963 I 217*.

snittsförbrukaren i kommunen — taxan fastställts med beaktande av att vattenförbrukningen i allmänhet är lägre i fritidshushåll.

Rättsfallet visar, att avgifterna i viss utsträckning kan bestämmas *schablonmässigt*,¹¹¹ när fråga är om differentiering i avgiftshänseende mellan fastigheter som har resp saknar vattenmätare. Andra exempel på att det i sådana fall kan vara förenat med svårigheter att uppnå total rättvisa vid avgiftsfördelningen och på att sådan ej heller kräves av besvärsmyndigheterna ger *RA 1954 I 221* och *1976 Ab 567*. I det förra fallet hade fullmäktige beslutat att av villaägare, i vilkas fastigheter vattenmätare installerats, uttaga extra avgift vid förbrukning utöver en i reglementet närmare angiven kvantitet. Då de mätarförsedda fastigheterna endast utgjorde 1/5 av stadens fastigheter, kom ägare av mätarlösa fastigheter att medges överförbrukning utan någon kontroll och utan att extra avgifter debiterades. På grund härav vilade beslutet, menade klaganden, på orättvis grund. Besvären lämnades dock utan bifall. — I det senare fallet gjordes gällande, att ägare av fastigheter med vattenmätare — för vilka enligt taxan skulle utgå fast årlig avgift, förbrukningsavgift samt årlig mätarhyra — fick betala avgift efter förbrukning medan övriga brukare, vilka hade att erlægga fast årlig avgift, kunde använda obegränsade mängder vatten utan merkostnad. Kommunen uppgav, att taxan gav så likartade kostnader för genomsnittsförbrukare i den sammanslagna kommunen som var möjligt med hänsyn till att vissa fastigheter saknade mätsystem. Enligt LSt:s beslut, vari RegR ej gjorde ändring, hade kommunen haft objektivt godtagbar grund för taxedifferentieringen. Ej heller hade klaganden visat, att avgifterna sinsemellan var orättvisa.

d) Vånings- eller bostadsytan

Enligt rättspraxis behöver avgiften icke nödvändigtvis baseras på den uppmätta vattenförbrukningen för att taxan skall uppfylla kravet på skälighet och rättvisa. Det förhållandet, att det i allmänhet föreligger ett *samband* mellan *fastighetens bostadsyta* och *storleken av vattenförbrukningen*, har föranlett va-nämnden att godtaga en taxa, enligt vilken brukningsavgift skulle utgå med — förutom viss grundavgift — belopp som till sin storlek

111 Jfr Lindquist s 90.

endast var beroende av antalet lägenheter på fastigheten och dessas våningsyta; *BVA 54/75*. (Jfr t ex *RÅ 1954 I 110* nedan under 4.) Även om vånings- eller bostadsytan kan utgöra en god mätare på fastighetens nytta av va-anläggningen, rör det sig dock härvid om en nyttobedömning utifrån vad som normalt är förhållandet; man antager alltså, att fastigheter med större bostadsyta typiskt sett har högre förbrukning än fastigheter med liten sådan. Det kan därför ej påstås att en taxa, som föreskriver bostadsytebaserad brukningsavgift, alltid kommer att återspegla varje fastighets nytta av anläggningen, utan det kan förekomma, att en ägare av fastighet med större bostadsyta har samma eller rentav lägre vattenkonsumtion än en annan fastighetsägare, vars fastighet har liten bostadsyta. Då — som framhållits ovan under c) — den faktiska förbrukningen är det bästa måttet på nyttan, synes anledning saknas att beträffande mätarförsedda fastigheter göra brukningsavgiftens storlek beroende av bostadsytan.

En med vad ovan sagts sammanhängande fråga är, huruvida en fastighetsägare, som av en eller annan anledning *ej* erhåller *vattenleverans*, ändå är skyldig att erlagga avgift beräknad efter bostadsytan. Om inte frågan besvaras nekande, skulle förfaringssättet få den egendomliga konsekvensen, att vederbörande till följd av själva taxekonstruktionen försättes i ett sämre läge än den fastighetsägare som har att erlagga avgift efter vattenförbrukning. Det måste nämligen förhålla sig så, att om taxan föreskriver uttag av grundavgift och rörlig avgift per kbm levererad mängd vatten, så kan en fastighetsägare, som ej förbrukat något vatten — t ex på grund av att fastigheten under viss tid stått obebodd — väl påföras grundavgift (se ovan under b) men ej någon avgift för förbrukning. (Jfr t ex *BVA 12/74*.) Någon prestation har ju i sådant fall ej mottagits.

Det är enligt rättspraxis ej heller nödvändigt att brukningsavgiften göres beroende av den faktiska vånings- eller bostadsyta, som fastigheten har vid tidpunkten för avgiftsbestämningen, utan va-nämnden har även godkänt en taxa, i vilken avgiften knutits an till den *bostadsyta* som fastigheten maximalt kunde ha *enligt gällande planbestämmelser*; *BVA 75/81*. Det kan ifrågasättas om det ur likställighetssynpunkt är acceptabelt att uttaga en avgift, vars storlek påverkas av en dylik eventuell "framtida nytta" av va-anläggningen. I så fall synes uppkomma en omotiverad skillnad i avgiftshänseende mellan fastighetsägare, som utnyttjar resp icke utnyttjar den rätt till tillbyggnad m m som följer av antagna planbestämmelser. Om det antages, att vattenförbrukningen stiger i takt med att bostadsytan ökas,

kan det väl näppeligen påstås att två fastighetsägare, vilka medgivits samma byggnadsrätt, har samma nytta av anläggningen, om en av dem utnyttjar byggnadsrätten och därigenom ökar sin bostadsyta medan den andre avstår härifrån.

Sammanfattningsvis kan i största korthet noteras att brukningsavgifter kan differentieras med hänsyn antingen till vattenförbrukningen eller — då det i regel föreligger ett samband mellan antalet lägenheter (rum) och vattenkonsumtionen — till bostads- eller våningsytan. I ett avslutande avsnitt (e) skall beröras frågan om avgiftsdifferentiering i sådana fall, där avgift skall erläggas efter förbrukning men där huvudmannen till va-abonenterna levererar vatten av olika kvalitet.

e) Vattenkvaliteten

Till huvudmannens skyldigheter hör att till samtliga avnämare tillhandahålla vatten av fullgod kvalitet. Det kan nämligen ej hävdas, att fastighetsägarna har samma nytta av anläggningen, om huvudmannen till viss eller vissa abonnenter levererar vatten av sämre beskaffenhet än till andra. I en sådan situation måste därför *brukningsavgiften* — med hänsyn till likställighetsprincipen — *nedsättas*; en avgiftsdifferentiering är således obligatorisk. En sådan ståndpunkt intager man också i rättspraxis.

Då vissa brukare erhållit vatten av sämre kvalitet än övriga brukare inom verksamhetsområdet, har va-nämnden ansett det strida mot VAL:s likställighetsregel att av dessa brukare uttaga samma avgift som av dem, vilka erhållit vatten av fullgod kvalitet; *BVA 6/79*. Utgången blev densamma i ett tidigare mål, *BVA 5/74*. Här var det levererade renvattnet av sådan undermålig kvalitet, att fastighetsägaren endast kunde tillgodogöra sig 80 procent därav. Mot denna bakgrund nedsatte va-nämnden den taxeenliga avgiften med 20 procent. Se även *BVA 41/75*, där va-nämnden — med hänsyn till den dåliga vattenkvaliteten — förpliktade kommunen att återbetala hälften av erlagda brukningsavgifter.

Även i andra fall kan hänsynen till likställigheten kräva att avgiftsnedsättning sker. I målet *BVA 52/79* hade vattenförbrukningen till följd av ett *dolt läckage* oavsiktligt kommit att under viss tid överstiga den för fastigheten normala. Va-nämnden ansåg att den på grundval av vattenförbrukningen uträknade mængdavgiften borde jämkas. Avgiften nedsattes med en tredjedel.

4. Betydelsen av att undersöka va-taxans "utfall"

Det kan förhålla sig så, att en taxa — även om den ej uttryckligen föreskriver en särbehandling av vissa avgiftsskyldiga — likväl kan komma att kränka likställighetsprincipen p g a att den innehåller en icke acceptabel fördelningsgrund, vilken ger upphov till orättvisa avgifter. I och med att besvärsmyndighet i sådant fall ej accepterar grunden för avgiftsfördelningen underkänner den samtidigt även effekten eller utfallet av taxan. Som exempel härpå kan nämnas en fördelning av va-avgifter med hänsyn till fastighetsägarens mantalsskrivningsort eller fastighetens taxeringsvärde (se ovan 2, a—b och 3, a). En något annorlunda situation föreligger då en taxa, som bygger på en i och för sig saklig fördelningsgrund, i det särskilda fallet har konstruerats på sådant sätt, att den leder till en alltför långtgående differentiering. Den omständigheten t ex, att man i rättspraxis godtager själva konstruktionen med fasta grundavgifter i kombination med rörliga avgifter baserade på vattenförbrukning eller våningsyta, kan nämligen ej tagas till intäkt för att ett sådant avgiftssystem under alla förhållanden leder till en rättvis avgiftsfördelning. Även en taxa med grund- och förbrukningsavgifter kan — beroende på dess utformning i det enskilda fallet — komma att medföra en alltför hård belastning på småförbrukare i förhållande till dem som förbrukar större kvantitet vatten. För att i detta senare fall kunna avgöra, om likställighetsprincipen satts åsido, är det ej tillräckligt att konstatera, att fördelningsgrunden som sådan är saklig, utan härutöver är det nödvändigt att närmare undersöka utfallet eller effekten av taxan för olika kategorier avgiftsbetalare.¹¹² Till belysning härav skall redovisas ett antal rättsfall.

I *RA 1954 I 110* överklagades ett beslut av fullmäktige att fastställa nya anslutningsavgifter för vatten. Enligt taxan skulle för bostadshus uttagas dels en avgift om 2 500 kr, dels en avgift per lägenhet utöver en lägenhet om 200 kr. Klaganden påstod, att avgifterna ej motsvarade den nytta som fastighetsägarna bereddes genom anläggningen, och han gav ett exempel på taxans orättvisa effekt. Medan ägaren av ett hyreshus med 27 helt moderna lägenheter belastades med en anslutningsavgift om 285 kr per lägenhet, kom ägaren av två byggnader, vilka envar inrymde en lägenhet utan bekvämligheter, att drabbas av en avgift om 2 500 kr per lägenhet. Både LSt och RegR:s majoritet lämnade besvären utan bifall.

112 Jfr Lavin i FT 1975 s 288.

I anslutning till detta — jämte andra — rättsfall har Sterzel uttalat, att "någon detaljprövning av dess (normens; förf:s anm) rättvisa i de enskilda tillämpningsfallen företogs icke och synes över huvud icke ske i hithörande mål. Prövningen avser själva grunderna för avgiftssättningen, varvid det är att beakta, att kommunerna alltid äga en ej obetydlig handlingsfrihet, då naturligen åtskilliga sätt kunna tänkas för konstruktionen av en taxa på rent sakliga grunder."¹¹³ Enligt Sterzel "blevo de utgående avgifternas olika höjd beroende endast av sakliga skillnader, enär den avgörande faktorn var, om den betjänade fastigheten var stor eller liten".

Givet är att besvärsmyndigheterna i första hand ser till om fördelningsgrunden som sådan är saklig, men skulle besvärsprövningen alltid stanna härvid, kommer taxans "utfall" att sakna reell betydelse. Det kan ej vara tillfyllest att fastställa, att avgifterna har differentierats utifrån en per se saklig grund, såsom — i ovannämnda mål — fastigheternas storlek (eller indirekt våningsytan), utan det intressanta ur likställighetssynpunkt är just hur taxan "slår" i det enskilda fallet. Frågan är, om inte effekten av den i RÅ 1954 I 110 klandrade taxan blev, att ägare av mindre bostadshus kom att i alltför hög grad missgynnas i förhållande till ägare av större sådana. En skiljaktig ledamot i RegR ansåg så vara fallet och fann fullmäktige "uppenbarligen" ha "gjort betydligt större skillnad mellan å ena sidan bostadshus med endast en eller några få lägenheter och å andra sidan bostadshus med flera lägenheter än som med hänsyn till de olika fastigheternas nytta av företaget" kunde "anses rimligt".

Ett rättsfall, där RegR verkligen har undersökt utfallet av taxan, är det tidigare (under 2, c) ur annan aspekt behandlade RÅ 1979 2:42. Det förefaller som om RegR i detta mål ej ställt sig avvisande till själva konstruktionen med anläggningsavgifter baserade på en kombination av tomt- och våningsyta — fördelningsnormen som sådan tycks alltså ha godtagits — men domstolen lät sig ej nöja härmed utan gick ett steg längre i likställighetsprövningen. Följande uttalande är av väsentlig betydelse: "*För bedömning av frågan om taxan kan anses strida mot grundsatserna om skälighet och rättvisa vid kostnadsfördelningen är det nödvändigt att tillämpa taxan på olika typer av bostadsfastigheter som är vanliga i kommunen.*" (Kurs. här.) Vid RegR:s jämförelse av avgifterna för olika typer av fastigheter visade det sig, att ägare av fristående hus med 200 kvm våningsyta och 3000 kvm tomtyta — en inom kommunen frekvent fastighetstyp —

113 Sterzel s 108.

drabbades av en avgift som var tre gånger större än avgiften för ägare av radhus med 150 kvm våningsyta och 600 kvm tomtyta. Fastighetsägarnas nytta av anläggningen — jämförd med kommunens kostnader — ansågs ej motivera en sådan avgiftsdifferentiering. Taxan missgynnade vissa fastighetsägare på ett icke godtagbart sätt och upphävdes därför såsom stridande mot likställighetsregeln i 26 § VAL.

Rättsfallet visar, att den omständigheten, att taxan bygger på en i sig acceptabel fördelningsgrund — RegR tycks ju ej ha avvisat systemet med anläggningsavgifter grundade på tomt- och våningsytan — ej kan tagas till intäkt för att en taxa med dylik konstruktion under alla förhållanden medför rättvisa avgifter. Taxan lade i detta fall alltför stor vikt vid tomtarealen som grund för avgiftsskyldigheten. Att taxan åstadkom en icke acceptabel avgiftsfördelning framkom dock först när RegR "tillämpade" den på olika fastighetstyper, något som tydligt visar betydelsen av att vid likställighetsprövningen se till inte bara själva fördelningsgrunden utan också hur taxan kommer att drabba olika kategorier avgiftsbetalare.

Också i *RÅ 1982 2:20* visade en tillämpning av den överklagade taxan på olika inom kommunen förekommande fastighetstyper, att den klagande villaägaren, vars fastighet hade en tomtyta av 3000 kvm, kom att påföras en anläggningsavgift, som var tre gånger större än den avgift som debiterades ägare av fastigheter med liten tomtyta (300 kvm). Taxan innehöll dock en särskild föreskrift om att avgiften, om den ej skäligen kunde beräknas enligt taxans regler, skulle påföras fastighetsägaren efter bedömande av va-verket i varje särskilt fall. Sedan beslutet överklagats, yttrade LSt bl a: "Anläggningsavgiften för fastighet av typ V blir sålunda nära tre gånger så stor som avgiften för fastighet av typ I. Detta är enligt regeringsrättens tidigare refererade dom . . . (här replierades på *RÅ 1979 2:42*, förf:s anm) ej godtagbart om det inom kommunen finns stora områden med fastigheter av i detta fall typ V. Enligt kommunen är emellertid denna fastighetstyp mycket sällsynt och inte heller tillhör fastigheter av typ I de i kommunen vanligast förekommande. Vid sådant förhållande finner länsstyrelsen — med beaktande av att taxan innehåller regler om möjligheter till reducering av avgiften efter särskild prövning — inte skäl föreligga att på denna grund upphäva taxan." LSt lämnade besvären utan bifall. Klaganden fullföljde sin talan. RegR slog fast, att taxan ledde till en för klaganden icke godtagbar anläggningsavgift, och fortsatte: "Det finns som V påpekat i målet flera olika vägar att genom generella regler i taxan beträffande tomtytans betydelse åstadkomma att anläggningsavgiften för olika fastighets-

typer kommer att ligga inom intervall som fyller kraven på skälighet och rättvisa. Med hänsyn härtill bör inte den omständigheten att taxan innehåller undantagsregler, som kan användas för att rätta till avgiften efter särskild prövning i det enskilda fallet, föranleda att taxan ändå godtas." RegR biföll besvären och upphävde taxan.

Vid bedömningen av frågan, huruvida taxan åstadkommer en orättvis avgiftsfördelning, skall man alltså i första hand se till "*utfallet*" av *de generella taxeföreskrifterna*. Det konstaterades i målet, att inga direkta svårigheter mötte mot att bestämma tomtyteavgiften så, att anläggningsavgiften som helhet uppfyllde VAL:s krav på skälighet och rättvisa. Vid sådant förhållande kunde den brist i taxebeslutet, som bestod i att tillämpningen av de generella avgiftsföreskrifterna ledde till en icke-acceptabel avgiftsfördelning, ej botas genom en särskild regel om korrektiv i enskilda fall.

När en taxa, såsom i ovannämnda fall, undanröjes p g a att den medför en orättvis avgiftsfördelning, får kommun — om den ej vill riskera nya besvär — anses sakna reella möjligheter att för kommande tid fatta ett *nytt beslut*, vilket ger *samma utfall* som den upphävda taxan. Härvidlag måste taxekonstruktionen sakna betydelse. Har en taxa förklarats strida mot likställighetsprincipen, bör felaktigheten ej kunna avhjälpas enbart med en annorlunda taxekonstruktion, utan så länge en på så sätt ändrad taxa ger ett orättvist utfall bör den med framgång kunna angripas besvärsvägen. Två rättsfall är intressanta ur denna aspekt.

I RÅ 1978 2:22 prövades lagligheten av en va-taxa, vilken föreskrev minimiavgifter motsvarande en årlig förbrukning av minst 72 kbm vatten. Taxan upptog minimiavgift om 230 kr för vatten och 175 kr för avlopp. Klaganden hävdade, att de beslutade minimiavgifterna missgynnade dels de fritidsboende, dels småförbrukarna bland de städseboende. LSt lämnade besvären utan bifall. RegR fann — liksom LSt — att kostnaden för va-anläggningen, med den kapacitet den givits p g a särskild belastning sommartid, kunde läggas på samtliga nyttjare av anläggningen. Som skäl för differentieringen mellan brukarna anförde kommunen, att kostnaderna för överkapaciteten rimligtvis inte borde uttagas i sin helhet av kommuninnevånarna, och att systemet innebar, att de städseboende i kommunen subventionerade hushållsvattnet för turisterna. RegR fann detta ej utgöra saklig grund för en avgiftsdifferentiering per kbm vatten nyttjarna emellan, varför beslutet ansågs vila på orättvis grund. Systemet med minimiavgifter gav nämligen till resultat, att de nyttjare, som under taxeaåret förbrukade mindre mängd vatten än 72 kbm, avkrävdes ett relativt sett större bi-

drag än övriga nyttjare (jfr ovan under 3, b). RegR:t Åbjörnsson var av skiljaktig mening och gjorde ej ändring i LSt:s beslut.

Kort tid efter RegR:s dom fattade fullmäktige två nya taxebeslut. I den ena taxan, som var avsedd att träda i stället för den upphävda taxan och som därför givits retroaktiv tillämplighet, hade den olagliga "minimivavgiften" utbytt mot en beloppsmässigt lika stor "grundavgift". Enligt fullmäktiges beslut skulle dock taxeförändringen ej föranleda någon ytterligare åtgärd för den gångna perioden. Denna taxa undanröjdes av RegR i *RA 1980 Ab 407*, därför att den innebar ett retroaktivt ökat avgiftsuttag. (Se här till kap IX, 2 §.) Den andra taxan, som byggde på en kombination av grund- och förbrukningsavgifter och som var avsedd att gälla för kommande tid, blev föremål för prövning i rättsfallet *RA 1980 Ab 408*:

I besvären gjordes gällande att den nya taxan resulterade i mycket höga avgifter för sommarboende fastighetsägare — bl a föreskrevs högre avgifter för vattenförbrukning under sommarmånaderna — och att den gav samma effekt som den i *RA 1978 2:22* upphävda taxan. Kommunen betonade i målet särskilt, att system med grund- och förbrukningsavgifter sedan länge accepterats och bedömts rättvist, och den tycks delvis ha utgått från att själva taxekonstruktionen — vilken påstods överensstämma med VAV:s normalförslag till va-taxor — skulle avgöra frågan om beslutets laglighet. Kommunen förebringade utredning om va-verkets ekonomiska ställning, varvid upplystes att endast hälften av kostnaderna täcktes genom avgifter och att grundavgifterna, vilka skulle täcka de fasta kostnaderna, uppgick till 16 procent av de totala kostnaderna. Differentieringen med högre avgifter sommartid hade enligt kommunen två orsaker; dels strävade man efter att minska förbrukningen under denna period, dels önskade man erhålla viss kompensation för de överkapacitetskostnader som uppstod till följd av säsongvariationerna i förbrukningen. LSt upphävde taxan i vad den avsåg grundavgiften, eftersom det ej hade framkommit, att kommunens kostnader för småförbrukare var så stora i förhållande till kostnaderna för övriga förbrukare, att en fast avgift för de förra var motiverad. Beslutet i denna del vilade enligt LSt på orättvis grund. RegR konstaterade — med åberopande av fastighetsägares brukningsrätt (enligt 8 § VAL) — att allmän va-anläggning måste ges sådan kapacitet att varje brukningsberättigad fastighet när som helst kan utnyttja anläggningen fullt ut. Det kunde därför, menade domstolen, ej anses oförenligt med VAL:s bestämmelser att låta ägaren till varje fastighet, för vilken avgiftsskyldighet föreligger, bidra till täckande av åtminstone de fasta drifts-

kostnaderna för anläggningen, oavsett i vilken omfattning anläggningen brukades i det enskilda fallet. Med hänsyn härtill och till vad kommunen uppgivit om kostnaderna för va-verksamheten ansågs den fördelning av avgiftsskyldigheten, som åstadkoms vid tillämpningen av regeln om grundavgift — ”såsom den utformats i det klandrade beslutet” — vila på skäligheten och rättvis grund.

RegR har i fallet — liksom i t ex RÅ 1978 Ab 286 (se ovan under 3, b) — godkänt en brukningstaxa, vilken föreskrivit uttag av fast årlig grundavgift. En väsentlig konklusion av rättsfallet synes dock vara, att frågan om taxebeslutets laglighet får besvaras inte bara med ledning av själva taxekonstruktionen utan också mot bakgrund av taxans faktiska effekt i fördelningshänseende. Att även ett system med grund- och förbrukningsavgifter — beroende på dess utformning i det enskilda fallet — kan komma att medföra en orättvis avgiftsfördelning och missgynna ex.vis småförbrukare tycks kunna utläsas därav, att RegR godtog regeln om grundavgift ”såsom den utformats” i taxan.

Intressant i sammanhanget är, att klaganden gjorde gällande, att taxan med grund- och förbrukningsavgifter gav samma differentierande och orättvisa effekt som den taxa med minimiavgifter, vilken i RÅ 1978 2:22 ansågs missgynna småförbrukare. Om det förhöll sig på sätt klaganden påstod, borde då inte även den senare taxan i RÅ 1980 Ab 408 ha undanröjts?

Var då effekten i fördelningshänseende densamma i det båda fallen? Referatet i 1978 års fall redovisar endast storleken av minimiavgifterna, men ett studium av akten i målet har visat, att taxan föreskrev följande:

Förbrukningsavgifter i kronor per kubikmeter tiden 1976-09-01 — 1977-08-31	Enbart vatten	Enbart avlopp	Både vatten och avlopp
9 månader (sept—maj)	2:10	1:40	3:50
3 månader (juni—augusti)	3:60	2:-	5:60
Övriga avgifter i kronor i samband med förbrukning			
Minimiavgift	230:-	175:-	405:-

1980 års taxa löd:

1. Grundavgift:	Vatten	Avlopp	Summa
Per fastighet:	180:-	120:-	300:-
2. Förbrukningsavgift:			
A. Brukningsavgift per kbm:			
sept—maj	1:-	0:50	1:50
juni—augusti	4:20	2:40	6:60
B. Brukningsavgift för fastighet som saknar vattenmätare, grundpoäng per lägenhet	120:-	80:-	200:-

För att kunna jämföra avgiftsfördelningen i de båda fallen kräves givetvis kännedom om hur taxorna var avsedda att tillämpas. Härvidlag föreligger flera frågetecken när det gäller 1978 års taxa, varför en jämförelse ej kan göras utan vissa reservationer. För det första är det oklart vad systemet med minimiavgifter egentligen innebar. Domskälen är i denna del föga upplysande, men med tanke på taxans lydelse — att minimiavgiften utgjorde en övrig avgift i samband med förbrukningen — kan man lätt bibringas uppfattningen, att avsikten varit att uttaga såväl förbruknings- som minimiavgift. Ett annat alternativ är, att minimiavgiften ej var tänkt som en grundavgift — en avgift som debiteras utöver förbrukningsavgiften — utan i stället som en s a s verklig minimiavgift eller, som klaganden (i RÅ 1980 Ab 407) uttryckte saken, ”det belopp till vilken räkningen i förekommande fall höjdes”. För det andra är det ej klarlagt hur man avsåg att förfara för det fall att fastigheten saknade vattenmätare och där förbrukningen sålunda ej kunde mätas. Då det främst torde vara fritidsfastigheter som saknar dylikt mätsystem, kan tanken ha varit att av ägare till sådana fastigheter uttaga minimiavgiften. I 1980 års taxa hade däremot avgiftsfrågan för fastigheter utan vattenmätare lösts genom fasta grund- och förbrukningsavgifter.

Det får dock hållas för troligt, att minimiavgiften var avsedd att uttagas endast av abonnenter, vilkas årliga förbrukning ej uppgick till 72 kbm, och att i övriga fall debitering skulle ske efter förbrukning. Om jämförelsen då begränsas till att avse två permanentboende fastighetsägare, vilka förbrukar en årlig mängd vatten (även för avlopp) om 60 resp 200 kbm, och om

en fjärdedel av förbrukningen tänkes hänföra sig till sommarmånaderna, ger de båda taxorna följande utfall: Enligt taxan i 1978 års fall skall av småförbrukaren uttagas minimiavgiften, dvs 405 kr, medan den större förbrukaren skall debiteras avgift efter enbart förbrukning (tillhopa 805 kr). Enligt den senare taxan kommer av de båda brukarna att uttagas resp 466 och 855 kr.

Relateras avgiften till förbrukad mängd vatten, blir den per kbm i de båda fallen för småförbrukaren 6,75 resp 7,70 kr och för den större förbrukaren 4,03 resp 4,27 kr.

Avgiften per kbm vatten blir sålunda enligt 1978 års taxa 1,67 gånger högre för småförbrukaren. 1980 års taxa ger ungefärligen samma resultat, nämligen en 1,80 gånger högre avgift för småförbrukaren.

En avgiftsberäkning utifrån det antagandet, att minimiavgiften var en grundavgift, skulle i ovannämnda exempel resultera i en för båda brukarna högre årlig avgift än den som uttogs med stöd av 1980 års taxa (646 resp 1210 kr). Det är mindre sannolikt att en nyare va-taxa skulle föreskriva betydligt lägre avgifter än en äldre.

Det vill synas som om klaganden hade rätt i sin uppfattning, att de båda taxorna gav samma differentierande effekt. I det tänkta exemplet förhöll det sig ju t o m så, att småförbrukarens avgift per kbm blev något högre enligt den "lagliga" taxan i 1980 års fall än enligt den "olagliga" taxan i RÅ 1978 2:22. I och för sig kan det förefalla ologiskt att i ett fall undanröja en taxa, vilken säges missgynna småförbrukare, och i ett annat fall, där klaganden utformat sin talan på samma sätt, godtaga en taxa, vilken ger exakt samma utfall eller rentav ett mera orättvist sådant. Orsaken till att utgången ej blev densamma i de båda målen får förmodas vara, att kommunen i 1978 års fall ej lyckades förebringa några bärande skäl för den åtskillnad mellan mindre och större förbrukare som taxan åstadkom. Differentieringen framstod som grundad mera på "personliga" än på "sakliga" skäl. Även om avsikten med de båda taxorna synes ha varit densamma, nämligen att låta samtliga brukare bidra till att täcka fasta kostnader och överkapacitetskostnader, så argumenterade kommunen i RÅ 1980 Ab 408 för sin ståndpunkt och den vann även gehör för sitt resonemang.

Att det i fall som dessa i regel åvilar kommunen att anföra godtagbara skäl för differentieringen och att den i annat fall riskerar att taxan upphäves, belyses även av rättsfallet *RÅ 1980 Ab 208*. Det har ovan framhållits, att LSt i RÅ 1980 Ab 408 upphävde den klandrade taxan i den del den avsåg grundavgiften, eftersom det ej hade framgått, att kommunens kostna-

der för småförbrukare var så stora i förhållande till kostnaderna för andra förbrukare, att en fast avgift för de förra var motiverad. Några månader senare beslöt fullmäktige, som helt negligerade LSt:s utslag, en ny taxa med exakt samma konstruktion men med något höjda avgifter, och denna taxa blev föremål för besvärsmyndigheternas prövning i RÅ 1980 Ab 208. I besvären hänvisade klaganden till LSt:s beslut i det tidigare målet. Denna gång godkände emellertid LSt taxan och hänvisade till bl a vad kommunen uppgivit om kostnaderna för va-verksamheten. Häri gjorde RegR ej ändring. LSt:s motivering, vilken alltså helt gillades av RegR, återkommer senare praktiskt taget oförändrad i RÅ 1980 Ab 408 (se härtill ovan). I det sistnämnda målet tycks det dock som om RegR särskilt velat poängtera, att det på intet sätt är säkert att domstolen alltid kommer att godkänna en taxa, som bygger på en kombination av grund- och förbrukningsavgifter, utan att också ett sådant avgiftssystem i vissa fall kan leda till en orättvis avgiftsfördelning. RegR godtog ju taxans regel om grundavgift men endast "såsom den utformats i det klandrade beslutet".

5. Sammanfattning

Innebörden av likställighetsregeln i 26 § VAL är, att va-avgift — både anläggningsavgift och brukningsavgift — skall bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje fastighet har av va-anläggningen. Till följd härav måste taxan innehålla sådana faktorer eller grunder för avgiftsbestämningen, vilka kan sägas återspegla "nyttan". Det har härvidlag visats, att en differentiering av va-avgifter är otillåten, om den grundas på "personliga" omständigheter, såsom fastighetsägarens mantalsskrivningsort och fastighetens taxeringsvärde.

Då den "sociala" kostnadsfördelningsregeln alltså utgör huvudregeln, skall man vid fördelningen av avgifterna i allmänhet bortse från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga. VAL 55 medgav dock en avgiftsdifferentiering områdesvis, om va-kostnaderna för viss eller vissa fastigheter var betydligt högre än för andra. Denna princip för avgiftsfördelningen gäller fortfarande, men den har nyligen av HD på så sätt modifierats, att avgifterna inte bara "kan" utan också "skall" differentieras, om det beträffande viss fastighet föreligger sådana särförhållanden som är ägnade att relativt sett "avsevärt" fördyra eller förbilliga vaförsörjningen till fastigheten.

Rörande *anläggningsavgifter* kan vidare sägas att sådana avgifter ej kan differentieras enbart med hänsyn till storleken av tomtarealen, då denna är en i huvudsak kostnadsrelaterad fördelningsnorm. Då frågan, huruvida en anläggningstaxa vilar på skälig och rättvis grund, skall besvaras mot bakgrund av dels fastighetsägarnas nytta av anläggningen, dels kommunens kostnader för densamma, måste nämligen taxan utformas så, att den beaktar såväl nytto- som kostnadsaspekter. Rättspraxis har härvidlag intagit den ståndpunkten, att en anläggningstaxa kan bestå av tre taxeelement — en grundavgift, en avgift per kvm tomtyta samt en avgift per kvm våningsyta. Medan grundavgiften och tomtyteavgiften utgör kostnadsrelaterade avgifter, är våningsyteavgiften avsedd att återspegla nyttan av va-anläggningen.

Det förhållandet, att anläggningsavgift kan uttagas i form av grundavgift samt rörliga avgifter baserade på tomt- och våningsyta, kan dock ej tagas till intäkt för att taxor med dylik konstruktion alltid leder till en acceptabel avgiftsfördelning. Då fråga skall vara om en rimlig avvägning mellan kostnader och nytta, kan en anläggningstaxa komma att kränka likställighetsprincipen, om den lägger alltför stor vikt vid tomtarealen som grund för avgiftsskyldigheten; tomtyteavgiften får m a o icke utgöra den större delen av den sammanlagda anläggningsavgiften. För att man i dessa fall, där taxan sålunda bygger på en per se saklig fördelningsgrund, skall kunna bedöma, huruvida taxan åstadkommer en rättvis avgiftsfördelning, är man ofta hänvisad till att undersöka effekten eller "utfallet" av taxan. Kravet på avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund skall härvidlag så långt möjligt uppfyllas genom generella regler i va-taxan.

I vissa fall kan huvudmannen erhålla bidrag till anläggningskostnaderna enligt ByL:s regler om marks avstående då stadsplan lägges över område som är i en ägares hand. Har sådan ersättning uttagits, är huvudmannen förhindrad att samtidigt betinga sig ersättning för kapitalkostnaderna genom uttag av va-avgift.

Härutöver har det konstaterats, att samma anläggningsavgift kan uttagas av ägare till obebyggd fastighet som av ägare till bebyggd sådan, och att ny anläggningsavgift i allmänhet kan uttagas vid anläggningsförnyelse och omreglering av fastighetsbildningen. Vid nybebyggelse och bebyggelsesamnering är däremot huvudregeln, att ytterligare anläggningsavgift ej skall debiteras, men avsteg härifrån kan göras, om fastighetsägaren genom åtgärden erhåller "ökad nytta" av va-anläggningen.

Beträffande *brukningsavgifter* har det i rättspraxis slagits fast, att fasta driftskostnader i lika mån kan belasta samtliga avgiftsskyldiga och att — till följd härav — en brukningstaxa kan föreskriva uttag av en generellt bestämd grundavgift. Härigenom kommer visserligen småförbrukare — liksom vid system med minimiavgifter — att avkrävas en per kbm vatten högre avgift än större förbrukare, men vid utformningen av taxan synes böra beaktas, att denna differentiering ej medför en alltför hård belastning på småförbrukare. Utöver nyssnämnda kostnadsfördelning är, som framgått, en avgiftsdifferentiering inte bara möjlig utan enligt HD också obligatorisk vid förekomsten av ”avsevärda” kostnadsskillnader. En differentiering är nödvändig även i fall, där huvudmannen till viss eller vissa abonnenter levererar vatten av sämre kvalitet än till andra. Förutom grundavgiften, vilken är en kostnadsrelaterad avgift, synes böra uttagas nyttorelaterade avgifter. Brukningstaxan kan då bygga på en kombination av fast grundavgift och rörliga avgifter baserade antingen på den uppmätta vattenförbrukningen, vilken utgör det främsta måttet på nyttan, eller — när det t ex gäller fritidsfastigheter — på fastighetens vånings- eller bostadsyta.

H. Gatukostnadsavgifter

1. Inledning

Som redovisats i kap I, 12 § har kommun enligt 56 § ByL givits möjlighet att av fastighetsägare uttaga avgift — gatukostnadsavgift — för s k områdesanläggningar (gator och andra allmänna platser). I förevarande sammanhang skall närmare undersökas hur avgiftsuttaget skall fördelas mellan fastighetsägarna. Utgångspunkten härvidlag är — i likhet med vad som gäller beträffande va-avgifter (se närmast föregående avsnitt) — att ”kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund” eller, annorlunda uttryckt, grundas på fastighetsägarnas ”nytta” av anläggningarna. Efter ett inledande avsnitt om fördelningsområdet (2) skall beröras de normer eller grunder, efter vilka avgifterna kan fördelas (3). Undersökningen avslutas med ett avsnitt rörande jämkning av gatukostnadsavgift (4). Framhållas bör att någon rättspraxis ännu ej hunnit utbildas på området, då reglerna om uttag av gatukostnadsavgift trädde i kraft först 1.1.1982.

2. Fördelningsområdet

Att fördela kostnaderna områdesvis var enligt äldre rätt tillåtet beträffande såväl gatumarksansättning som gatubyggnadskostnadsbidrag. Så kunde t ex gatubyggnadskostnadsbestämmelser gälla antingen för kommunen i dess helhet eller endast för viss kommundel (jfr *RÅ 1947 ref 38* ang inkorporerat område) och det var också möjligt att meddela varierande bestämmelser för skilda delar av kommunen.¹¹⁴ Inom det s k *fördelningsområdet*, dvs det område för vilket bestämmelserna var avsedda att gälla, skulle avgiftsuttaget fördelas likformigt mellan fastighetsägarna.¹¹⁵ En differentering grundad på objektiva skäl, ex.vis varierande anläggningskostnader, var emellertid tillåten.

Huvudregeln är alltså, att det är fastighetsägarnas ”nytta” av anläggningarna som skall läggas till grund för avgiftsskyldigheten;¹¹⁶ ägare av fastigheter, vilka beredes samma nytta av anläggningen, skall följaktligen också betala lika stor avgift. Kravet på likställighet vid avgiftsfördelningen har lagfästs genom föreskriften i 56 § 2 st ByL om att kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter ”*skälig och rättvis grund*”. Väsentligt är att stadgandet — i vilket sålunda brukas samma uttryckssätt som i VAL — tar sikte på frågan om likställigheten vid fördelningen av avgifterna mellan fastighetsägare *inom ett visst fördelningsområde*; däremot har bestämmelsen inget direkt att säga om hur dessa skall behandlas i förhållande till de fastighetsägare, vilkas fastigheter är belägna inom *annat* fördelningsområde. I sistnämnt hänseende åtnjuter dock fastighetsägarna som kollektiv ett visst skydd mot att få betala alltför höga avgifter, såtillvida som i avgiftsunderlaget endast kan upptagas kostnader för åtgärder, som är avsedda att tillgodose områdets eget behov (56 § 1 st ByL). Då alltså ovidkommande eller oskäliga kostnader ej får beaktas vid avgiftsbestämningen, kommer likställighetskravet i detta fall därför att tillgodoses så, att kostnaderna skall jämkas, om anläggningen medför nytta även för andra än fastighetsägarna inom fördelningsområdet. Någoting annat är, att gatukostnadsavgifterna kan komma att bli olika höga inom olika områden, då det är kostnaderna för anläggningarna inom fördelningsområdet som skall ligga till grund för avgiftsberäkningen. Vid variationer i kostna-

114 Se Sundberg s 348, Bexelius m fl s 234.

115 Jfr Sundberg s 350.

116 Prop 1980/81:165 s 28 f, 40.

derna, t ex på grund av att flera anläggningar utföres inom ett fördelningsområde än inom ett annat, kommer givetvis även avgifterna att variera. Sedan väl de ersättningsgilla kostnaderna har bestämts, skall de fördelas mellan fastighetsägarna inom området efter skälig och rättvis grund.

En tillämpning av huvudregeln om områdesvis fördelning av gatukostnader kräver att man fastställer fördelningsområdets gränser, de ersättningsgilla kostnaderna samt fördelningsnormen, dvs grunden för kostnadernas fördelning mellan fastighetsägarna. Frågan, vilka kostnader som kan upptagas i avgiftsunderlaget, har berörts i ett tidigare sammanhang (se kap VII, 6 §, C, 4). På spörsmålet om avgränsningen av fördelningsområdet skall här ej närmare ingås, men det kan nämnas, att ett fördelningsområde ej alltid behöver vara statiskt i den bemärkelsen, att en fastighet alltid skall tillhöra ett och samma område. Vid t ex nyexploatering kan det förekomma, att fördelningsområdet skall omfatta inte bara själva exploateringsområdet utan också äldre redan stadsplanerade områden, vilka drager nytta av anläggningarna. Vid valet av fördelningsnorm får då beaktas vilka kostnader som bör fördelas över hela fördelningsområdet och vilka som enbart bör belasta fastighetsägarna inom nyexploateringsområdet.¹¹⁷ Närmast följande avsnitt berör frågan om vad som kan utgöra en skälig och rättvis *fördelningsnorm*.

3. Fördelningsnormer

Det kunde tidigare stundom inträffa att det ersättningsbelopp, som utgick för gatumark och som skulle bestämmas med hänsyn till sådana faktorer som gatumarkens värde per ytenhet, fastighetens längd vid gatan samt tilllåten hushöjd, ej motsvarade fastighetens nytta av gatan. Så kunde bli fallet när en stor fastighet hade en liten gräns utmed gatan. I vissa fall kunde även ägare av fastigheter i gatukors komma att belastas hårdare än andra fastighetsägare. För att undvika dylika konsekvenser och om möjligt få till stånd en mera rättvis kostnadsfördelning bemyndigades LSt i 59 § ByL att — på framställning av kommun — besluta om avgiftsfördelning efter annan grund, s k särskild beräkningsgrund. Härvid kunde föreskrivas att även ägare av s k mellanfastighet, dvs fastighet som saknade egen gräns

mot gata, skulle deltaga i fördelningen av den på fastighetsägarna inom området belöpande gatumarkersättning. Som exempel på särskilda beräkningsgrunder angav lagtexten *den enligt stadsplanen medgivna bebyggelsen* samt *fastigheternas storlek*. Fördelning kunde också ske efter *annan skälig grund*. I fråga om gatubyggnadskostnadsbidrag modifierades huvudregeln — att bidraget skulle beräknas efter gatans bredd framför tomten — på samma sätt, i det att 68 § 5 p ByL medgav, att gatubyggnadskostnad fördelades mellan fastigheterna efter omfattningen av den enligt stadsplanen å fastigheterna medgivna bebyggelsen, efter fastigheternas storlek eller efter annan skälig grund. I detta fall kunde beslutet om särskild fördelningsgrund fattas utan LSt:s medverkan.

De särskilda fördelningsnormer, som omnämndes i 59 § och 68 § 5 p ByL, skall kunna tillämpas även vid fördelningen av gatukostnadsavgifter. Också andra fördelningsgrunder kan komma i fråga, t ex *fastigheternas taxeringsvärden* eller *våningsytan*.¹¹⁸ Väsentligt är härvid ur likställighets-synpunkt att jämförbara fastigheter alltid behandlas lika; är ex.vis bebyggelsen inom ett fördelningsområde helt likartad, synes det lämpligt med en kostnadsfördelning efter *huvudtal*. Så bör av t ex radhusägare uttagas samma avgift.

För att uppnå en rättvis avgiftsfördelning får därför fullmäktige i varje särskilt fall bestämma vilken fördelningsnorm som skall tillämpas. Härvid kan olika fördelningsgrunder komma att föreskrivas för olika områden; hinder torde ej heller möta mot att inom ett och samma fördelningsområde — där kanske bebyggelseförhållandena varierar — tillämpa olika grunder för fördelningen av avgifterna. Här kan pekas på rättsfallet *RA 1972 C 191*, där kommunen hade fastställt särskilda regler för beräkningen av gatubyggnadskostnad. På grund av att marken var svårbearbetad blev kostnaden högre inom det aktuella fördelningsområdet än inom andra områden i kommunen. Inom området skulle också tillämpas olika grunder för avgiftsfördelningen; bl a hade sådana fastighetsägare, vilka tidigare ordnat vägfrågan genom att till vägförening utge avgifter för nyanläggningar och förbättringar, befriats från bidragsskyldighet. Den meddelade befrielsern hade enligt kommunen beslutats med stöd av 68 och 69 §§ ByL. Besvärsmyndigheterna ogillade besvären, då det ej hade visats, att beslutet var kommunalrättsligt olagligt. (RegR erinrade dock särskilt därom, att tvistefrågan kunde prövas av FastD.)

Som ett *alternativ* till huvudregeln om områdesvis kostnadsfördelning har dock bibehållits regeln om bidrag till kostnaden för gata framför fastigheten. I sådana fall, där en utförd åtgärd berör ett mindre antal fastigheter, t ex när en gata utbygges för att tillgodose ett fåtal fastigheters behov, behöver kommunen ej fastställa särskilt fördelningsområde och särskilda fördelningsgrunder, utan den kan med stöd av 57 § ByL besluta, att kostnaden skall bestridas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan.¹¹⁹ För varje fastighet får då uttagas avgift som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Ersättningsgilla är även kostnader för till gatan normalt hänförliga anordningar, ex.vis belysningsstolpar, och dessa kostnader får — eftersom anordningarna i regel är till lika stor nytta för samtliga fastigheter — fördelas efter huvudtal, dvs med lika delar. Även kostnaden för att anlägga gatukors får uttagas med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset (57 § 1 st in fine).

Är läget sådant, att kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan varierar och alltså ej är densamma överallt, t ex till följd av markens beskaffenhet, äger fullmäktige i stället besluta om att annan skälig och rättvis fördelningsnorm skall tillämpas (57 § 2 st). I en sådan situation kan alltså avgifterna komma att differentieras.¹²⁰

4. Jämkning av avgiften

För att tillgodose fastighetsägarnas anspråk på att avgiften skall vara relaterad till nyttan har i ByL intagits en särskild *jämkningsbestämmelse* (58 §), som är tillämplig när gatukostnadsavgift bestämmes både enligt 56 § och enligt 57 § och som ger envar fastighetsägare rätt att under vissa förutsättningar påkalla nedsättning av påförd gatukostnadsavgift. I stad-

119 Vid här aktuell kostnadsfördelning må uppmärksammas att avgiftsskyldigheten kan komma att utvidgas till att avse även andra allmänna platser än gator. Är en fastighet belägen vid torg, park eller annan sådan allmän plats skall nämligen enligt 154 § ByL marken framför fastigheten anses som gata till en bredd motsvarande fem fjärdedelar av den på fastigheten enligt stadsplanen vid gatans upplåtande till allmänt begagnade tillåtna högsta hushöjden.

120 Innan fullmäktige får fatta beslut i ärendet skall markägare, vilkas rätt beröres och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta; se 25 § 3 st BySt.

gandet föreskrives att "den ersättning som enligt 56 eller 57 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som betydligt överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten".

Rätt till jämkning föreligger således dels om kostnaden för viss åtgärd blir *oskäligt hög*, dels om åtgärden "har en omfattning eller ett utförande som *betydligt överstiger*" vad som är normalt med hänsyn till det för fastigheten tillåtna användningssättet. Kravet för jämkning har alltså ställts relativt högt. I sistnämnt hänseende kan jämkning påkallas endast om kostnaden är betydligt högre än vad som kan anses normalt, och den omständigheten, att fastigheten ej är bebyggd i enlighet med stadsplanen, saknar helt betydelse för frågan huruvida jämkning skall ske.¹²¹

Jämkning med stöd av förevarande bestämmelse kan komma i fråga t ex när den tillåtna exploateringsgraden för fastigheterna längs en gata varierar. Om gatan vid sådant förhållande dimensioneras för den högre exploateringsgraden, kan skäl föreligga att jämka avgiften för fastigheter med låg tillåten exploateringsgrad. Avgiften har härvid ansetts böra bestämmas så, att den kommer att motsvara kostnaden för normal gatustandard i ett område med samma exploateringsnivå som den berörda fastigheten.¹²²

Till sist må framhållas att en tillämpning av jämkningsregeln i 58 § ByL — vilken alltså utgör en garanti för att den enskilde fastighetsägaren får erlagga en avgift som motsvarar fastighetens nytta av den utförda anläggningen — kan resultera i att avgiften nedsättes till ett lägre belopp. Av annat slag är jämkningsbestämmelsen i 60 § 2 st ByL, vilken tar sikte på *avgiftsskyldighetens fullgörande* och enligt vilken det är möjligt att i vissa fall erhålla jämkning eller lindring i själva betalningsvillkoren.

I. Vissa övriga avgifter

Avslutningsvis skall något sägas om möjligheten att differentiera avgift för avskrift etc av allmän handling, avgift för anmälan till tomt- och småhuskö, byggnadslovs- och sotningsavgifter, avgifter för plats i småbåtshamn samt avgifter inom kollektivtrafiken och fritidsverksamheten.

121 Prop 1980/81:165 s 43.

122 Ibid.

Vid fördelningen av sådana *avgifter för tillhandahållande av avskrift eller kopia av allmän handling*, varom stadgas i TF 2:13, är kommunen bunden av den allmänna likställighetsprincipen, eftersom TF saknar särskild bestämmelse om likställighet vid avgiftsfördelningen. Det förhållandet, att likställighetsprincipen anses gälla enbart i kommuns relationer till sina egna medlemmar (se ovan 2 §, B), möjliggör rent teoretiskt en särbehandling av icke-kommunmedlemmar. Av denna kategori skulle alltså kunna uttagas en avgift som är högre än den som uttages av kommunens egna medlemmar. Det bör emellertid kunna ifrågasättas om inte den rätt att uttaga avgift, som är föreskriven i TF 2:13, innefattar ett förbud mot fri avgiftssättning och om inte stadgandet kräver, att samtliga avgiftsskyldiga behandlas lika utan hänsynstagande till kommunmedlemskap.¹²³ Rättsfall, som direkt belyser denna fråga, tycks dock saknas. I detta fall föreligger följande undantag från eljest gällande huvudregel om att kommunen är prestationsskyldig enbart i förhållande till egna medlemmar.

Vidare kan sägas att kommun — i enlighet med vad som gäller enligt den statliga avgiftslistan¹²⁴ — bör tillåtas differentiera avgifterna av kostnads-skäl. För tidskrävande åtgärder, ex.vis avskrift av en äldre svårsläslig handling, bör kommun därför kunna betinga sig en avgift som är högre än den som uttages för sedvanlig avskrift. Avskrift av en handling torde också i allmänhet få anses som ett mera kostnadskrävande förfarande än t ex fotokopiering.¹²⁵

Avgiftslistan saknar bestämmelser rörande avgift för framställning av kopia av karta, ritning eller bild. Kommunförbundet har därför till kommunernas ledning utarbetat ett förslag till kopieringstaxa, där avgifterna differentierats med hänsyn till bl a handlingens storlek.¹²⁶

Väsentligt är att påpeka att kommunala avgifter på detta område såtillvida måste vara enhetliga, som samtliga handlingar skall avgiftsbeläggas. I annat fall kommer vissa kommunmedlemmar att obehörigen gynnas på bekostnad av andra; kommunmedlemmar, som befinner sig i samma si-

123 Än mera betänkligt skulle ett sådant förfarande bli, om man går ett steg längre och hävdar en motsvarande begränsning när det gäller självkostnadsprincipens tillämpningsområde; se härtill kap VII, 2 §, B.

124 Se härtill kap I, 13 §, B.

125 I den statliga avgiftslistan är följande avgifterna för avskrift och kopiering bestämda till resp 4 och 3 kr/sida.

126 Se cirk 111/1974 bilaga 2. — Jfr landstingsförbundets rekommendation — AC 50/1976 — rörande avgift för kopia av sjukjournal.

tuation — de som önskar taga del av en allmän handling — skall behandlas lika. Att likställighetsprincipen har kränkts om endast någon eller några typer av handlingar belagts med avgift belyses av rättsfallet *RÅ 1979 Ab 221*. Innebörden av det överklagade beslutet var, att vissa avskrifter och kopior av allmänna handlingar var belagda med avgift medan andra tillhandahölls avgiftsfritt. De omständigheterna, att beslutet i debiteringshänseende medförde en viss utjämning i förhållande till vad som dittills gällt och att bestämmelser i ämnet inom kort var att vänta, utgjorde enligt RegR ej några godtagbara skäl för den beslutade ordningen. Beslutet upphävdes därför såsom vilande på orättvis grund.

Om *avgift för anmälan till tomt- och småhuskö* kan sägas, att det på senare tid blivit nödvändigt för kommunerna att på olika sätt begränsa antalet tomt- och hussökande, då efterfrågan på mark, framför allt för småhusbebyggelse, ökat kraftigt. En sådan selektiv effekt har systemet med köavgifter. Genom att av tomtsökande uttaga särskild anmälnings- eller registreringsavgift är det möjligt att s a s ”sälla bort” icke seriösa spekulanter. Förutom denna aspekt på systemet torde det även vara svårt för kommunen att ur planeringssynpunkt undvara ett dylikt register, av vilket f ö också de tomtsökande drager nytta. Efter vilka grunder kan då denna anmälningsavgift differentieras?

Det har i tidigare avsnitt (6 §, A och 2 §, B) visats, att arrendeavgifter ansetts kunna differentieras med hänsyn till fastigheternas ”belägenhet och användning” (*RÅ 1951 I 51*), och att kommun kan bestämma olika tomtpriser beroende på tomternas ”belägenhet” (*RÅ 1974 A 687* och *1979 Ab 119*). Till belysning av att en liknande differentiering är möjlig redan på köstadiet kan nämnas rättsfallet *RÅ 1968 K 286*, där stads sammanläggningsdelegerade hade beslutat att av tomtsökande personer uttaga särskild anmälningsavgift. Avgiften, vilken beträffande tomter inom stadens centralort uppgick till 1000 kr och beträffande övriga orter till 200 kr, skulle antingen återbetalas vid återtagande av anmälan eller avräknas från köpeskillingen vid försäljningen. Staden skulle tillgodoföras räntan på det deponerade beloppet. I besvären anförde klaganden bl a, att avgiftsfördelningen stred mot likställighetsprincipen, eftersom avgiften skulle utgå med olika belopp beroende på tomtens belägenhet. LSt fann inget hinder möta mot att differentiera denna typ av avgift med hänsyn till ”beräknad efterfrågan på tomter och dessas belägenhet” och lämnade därför besvaren utan bifall. Häri gjorde RegR ej ändring.

Så som avgiften benämndes i det klandrade beslutet var den ett slags penningdeposition, som vid en senare tidpunkt skulle återbetalas eller avräknas. Rent definitionsmässigt är det dock ej själva depositionen utan kommunens ränteintäkt och tomtsökandens motsvarande ränteförlust som utgör avgiften. Nu förekommer det emellertid i praktiken också en egentlig form av anmälnings- eller registreringsavgift, vilken utgår med betydligt lägre belopp, t ex 100 kr, men som i stället ej återbetalas vid utträde ur kön eller avräknas vid tomtförvärv (se härom Ek—Lewensjö i KT 1975 s 721). För den tomtsökande är givetvis denna avgiftsform betydligt fördelaktigare än det i RÅ 1968 K 286 aktuella avgiftssystemet, där kommunen under flera år erhåller räntan på en deponerad penningssumma om 1000 kr.

Byggnadslovsavgifter torde kunna differentieras av kostnadsskäl. Rättspraxis saknas visserligen på området, men möjligheten till dylik differentiering kommer indirekt till uttryck i författningstexten. Med stöd av 8 § BySt kan kommun uttaga avgift dels för vissa i stadgandet preciserade åtgärder, dels för andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder; härjämte föreskrives att avgiften högst får motsvara kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden. Då kostnaderna regelmässigt får antagas öka i takt med tidsåtgången, bör alltså olika avgifter kunna uttagas med hänsyn till den tid som åtgärden — genomsnittligt sett — kräver. Normalförslaget till byggnadslovstaxa bygger också på en differentiering av nyssnämnt slag (se kap I, 7 §, A).

Vad ovan sagts beträffande byggnadslovsavgifter torde mutatis mutandis gälla även i fråga om *sotningsavgifter*. Kommunens kostnader varierar ej sällan med hänsyn inte bara till karaktären av åtgärden (ex.vis sotning, undersöknings- eller besiktningsarbete) utan också till sotningsobjektets karaktär. Om det alltså rör sig om en mindre byggnad eller en större anläggning, synes det naturligt att avgifterna kan differentieras med hänsyn härtill. Kravet på likställighet vid avgiftsfördelningen har sagts innebära, att vissa sotningsobjekt ej får otillbörligt gynnas eller missgynnas.¹²⁷ Normalförslaget till sotningstaxa bygger — när det gäller avgift för sotning och rensning — på en kombination av inställelseavgift och objektsavgift, vilken kommer att variera allt efter det sotade objektets karaktär. För undersökningsarbete och annat beställt arbete skall uttagas avgift i form av tim- och transportersättning.¹²⁸

Avgifter för plats i småbåtshamn kan komma att variera beroende på i vilken hamn platsen tages i anspråk. Driver kommunen flera småbåtsham-

127 Prop 1972:12 s 52.

128 Se vidare kommunförbundets cirk 119/1980 och 40/1982.

nar, kan den uttaga de platsavgifter som betingas av kostnaderna för varje hamn.¹²⁹ Det sagda vinner stöd av ett tidigare ur självkostnadssynpunkt behandlat rättsfall, nämligen *RÅ 1981 Ab 106*; se härom kap VII, 5 §, A. Här kan också pekats på det ovan (2 §, B) redovisade kammarrättsavgörande, där den överklagade båtplatstaxan undanröjdes såsom stridande mot likställighetsprincipen. Utgången i målet kunde ha blivit annorlunda, om det hade visats, att kommunens anläggningskostnader varit högre för sådana båtplatser, vilka nyttjades av i kommunen sommarboende fastighetsägare, än för de andra platser, vilka upplåtits till i kommunen mantals-skrivna båtägare.

En differentiering av *avgifter inom kollektivtrafiken* kan ske på det sättet, att man skiljer mellan trafik, som bedrivs inom kommunområdet, och övrig trafik. Till belysning härav kan pekats på rättsfallet *RÅ 1973 A 327*, där kommunens spårvägs- och busslinjenät hade indelats i två taxerområden, ett inre, vilket omfattade den egna kommunen, och ett yttre omfattande några grannkommuner. Den klandrade taxan innebar, att resa över den egna kommungränsen renderade högre avgift än annan resa. Klaganden ansåg beslutet kränka likställighetsprincipen, bl a på grund av att kommunmedlem, vars arbetsplats var belägen i någon av grannkommunerna, fick betala mer än den som hade såväl bostad som arbetsplats förlagda inom den egna kommunen. Den omständigheten, att vissa trafikanter härigenom drabbades av högre avgift än andra, ansågs dock av besvärsmyndigheterna ligga i differentieringens natur och icke innebära ett åsidosättande av likställighetsprincipen. (Jfr t ex *RÅ 1973 C 146*, *1975 Ab 260*, *267*.)

Till sist skall omnämnas rättsfallet *RÅ 1977 Ab 367*, där *avgifter inom fritidsverksamheten* ansågs kunna differentieras med hänsyn till beskaffenheten av prestationen. En idrotts- och friluftsnämnd hade fastställt avgift för nyttjandet av en bastuanläggning. Beslutet innebar bl a, att de vid vissa av kommunens motionsanläggningar gällande årskorten (träningskorten), vilka kostade 50 kr, icke skulle gälla vid den ifrågavarande bas-

129 Lika Lindquist s 158. — Vid bedömningen av frågan om möjligheten att differentiera hamnavgifter synes viss ledning kunna hämtas från de numera upphävdade bestämmelserna i HamntaxeK. Så t ex torde det alltså anses tillåtet att uttaga lägre avgifter för fartyg i inrikes trafik än för fartyg i utrikes trafik. En avgiftsdifferentiering torde även kunna ske till förmån för fartyg i regelbunden och för allmänheten tillgänglig linjetrafik på hamnen (10 § 1 mom HamntaxeK).

tun. Årskortet vid denna betingade för vuxna ett pris om 150 kr. Kommunen angav som motivering härför, att bastun var att betrakta mera som en badanläggning än som en motionsanläggning. En jämförelse med prislehållandena vid övriga bad gav enligt kommunen vid handen, att avgifterna vid bastun var lägre än vid övriga badanläggningar, detta beroende på att bastun ej höll samma standard. Det kunde enligt LSt konstateras, att de beslutade avgifterna för årskort vid bastun avsevärt översteg motsvarande avgifter vid kommunens övriga anläggningar. Då kommunen icke lyckats göra antagligt, att den betydande skillnaden i avgifter varit motiverad av anläggningarnas olika beskaffenhet eller av andra godtagbara skäl, undanröjde LSt beslutet. RegR var däremot av annan mening och upphävde LSt:s överklagade beslut, eftersom kommunen haft "sakliga skäl för avgiftssättningen" vid bastun.

Det förhöll sig alltså så, att beskaffenheten av prestationen utgjorde saklig grund för avgiftsdifferentiering. Med hänsyn till bastuanläggningens karaktär ägde kommunen besluta en avgift, som var högre än den som utgick för nyttjandet av rena motionsanläggningar men samtidigt lägre än den som uttogs vid de egentliga badhusen. En differentiering av detta slag innebär även, att hänsyn indirekt tages till kostnaderna för prestationen, då en motionsanläggning med hög standard i fråga om utrustning m m kostar kommunen mer än en anläggning av enklare beskaffenhet.

J. Sammanfattning

Sedan det inledningsvis slagits fast, att en avgiftsdifferentiering måste vila på saklig grund, behandlades några likställighetsspörsmål av mera allmängiltig karaktär. Här konstaterades (B) att kravet på likställighet har åsidosatts, om kommunen uttager avgift för en prestation, som skall finansieras skattevägen, och om en avgiftsfinansierad verksamhet lämnar överskott, som kommunen använder för att finansiera andra kommunala uppgifter. Den form av olikställighet mellan skattebetalare, som uppkommer då en i och för sig avgiftsfinansieringsbar verksamhet bekostas skattevägen, är visserligen kommunalrättsligt laglig, men för framtiden bör det kunna diskuteras, om en sådan ordning är generellt acceptabel. Det synes rimligt att den del av skattekollektivet, som ej utnyttjar en verksamhet, ej heller skall behöva bidra till täckande av verksamhetens kostnader.

Framför allt bör en sådan uppfattning kunna hävdas när fråga är om rent fakultativa tjänster, som kommer enbart ett fåtal kommunmedlemmar till del. Vid en delvis skattefinansierad verksamhet måste dock kommunen tillse, att en skattesubvention kommer samtliga avgiftsbetalare till godo på lika villkor. Ytterligare exempel på tillåtna former av olikställighet har givits; en sådan föreligger då kommun — om den kompetensenligt äger understödja viss verksamhet — lämnar ekonomiskt stöd i form av en avgiftssubvention, en annan då avgiftsbetalarna drabbas av olika avgifter till följd av taxeändringar, och en tredje då nyttjare, som erhåller prestationen från kommunen, får betala lägre avgifter än andra nyttjare, som betjänas av konkurrerande företag. Det tycks också föreligga ett visst utrymme för vad som kan benämnas "social differentiering"; kommunen äger alltså uttaga lägre avgifter av sådana grupper av kommunmedlemmar som generellt sett har nedsatt betalningsförmåga, t ex pensionärer.

Den fortsatta undersökningen har syftat till att besvara frågan, under vilken eller vilka förutsättningar som kommun kan uttaga differentierade avgifter. Frågan kan — när det gäller de undersökta avgiftstyperna — i korthet besvaras enligt följande:

- *Renhållningsavgifter* kan differentieras med hänsyn dels till hämtningsfrekvensen (antalet prestationer), vilken skall anpassas till bebyggelsens normala behov av bortforsling, dels till ökade kostnader för bortforslingen till följd av fastigheternas belägenhet, transportavstånd m m. De fasta kostnaderna för renhållningsverksamheten kan dock i lika mån belasta all bebyggelse. Även om följden härav blir, att avgiften per hämtningstillfälle regelmässigt blir högre för fritidsboende fastighetsägare, är emellertid utgångspunkten, att de fritidsboende ej totalt skall betala lika mycket i avgifter som de permanentboende, något som förklaras av att prestationerna ej är desamma. Om prestationerna varierar, kräver i regel likställighetsprincipen en differentiering av avgifterna. En enhetstaxa kan dock komma att godtagas inte bara med hänsyn till antalet prestationer och kostnadsskillnader utan också till följd av att avgifterna enligt rättspraxis "i viss mån" kan bestämmas efter "schablon".
- *Gatuhandelsavgifter* kan differentieras med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av upplåtelsen — enligt denna grund kan hänsyn tagas till en för rörelsen objektivt beräknad vinst — kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen samt övriga omständigheter. Med stöd av den sistnämnda fördelningsgrun-

den kan kommun anlägga sociala aspekter på avgiftsfrågan. — *Parakeringsavgifter* skall bestämmas till det belopp som är erforderligt ur trafikregleringssynpunkt. Härutöver är en differentiering möjlig till förmån för handikappade personer, vilka kan medges avgiftsbefrielse, och för boende inom visst område vid system med s k boendeparkering. I det sistnämnda fallet kan uttagas avgifter efter olika grunder för skilda kategorier av trafikanter.

- *Sjukvårdsavgifter* kan differentieras med hänsyn till patientens bösättning — en viss tvekan härvidlag gäller beträffande sådana patienter som ej är bosatta inom landstingskommunen men som ändå är kommunmedlemmar — och till beskaffenheten av vården. En differentiering är vidare möjlig mellan försäkrade och utförsäkrade patienter, i det att av den senare gruppen kan uttagas inkomstrelaterade avgifter. För sådan vård, som av sjukvårdshuvudman ombesörjts på enskilt sjukhem, måste dock uttagas samma avgift som om vården erhöles på ett huvudmannens sjukhus.
- *Avgifter för sociala tjänster* — bl a helinackorderingsavgifter — kan uttagas med olika belopp allt efter hjälptagarens betalningsförmåga. Barntillsynsavgifter kan även differentieras med hänsyn till dels kostnaderna för respektive daghemstyp, dels beskaffenheten av prestationen (tillsynsformen).
- *Va-avgifter* — både anläggningsavgifter och bruksavgifter — skall fördelas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som fastigheterna har av va-anläggningen. Av den "sociala" kostnadsfördelningsregeln, vilken alltså utgör huvudregel, följer, att man vid avgiftsbestämningen skall bortse från huvudmannens individuella kostnader för va-försörjningen till fastigheten, men undantag härifrån skall göras för det fall att fråga är om betydande eller avsevärda kostnadsskillnader. En avgiftsdifferentiering är nämligen obligatorisk, om det beträffande viss fastighet föreligger sådana särförhållanden som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten. Anläggningsavgift kan uttagas i form av grundavgift samt rörliga avgifter baserade på tomt- och våningsyta, men tomtavgiften, vilken är en i huvudsak kostnadsrelaterad avgift, får icke utgöra den större delen av den sammanlagda anläggningsavgiften. För att kunna avgöra, om taxan åsidosätter likställighetsprincipen, får man dock se inte bara till om fördelningsgrunden som sådan är saklig utan också till "utfallet" eller ef-

fekten av taxan, dvs hur denna drabbar olika kategorier avgiftsbetallare. Vidare gäller att fasta driftskostnader för va-verksamheten i lika mån kan belasta samtliga avgiftsskyldiga, varför det i regel godtages, att en brukningstaxa föreskriver uttag av en generellt bestämd grundavgift. Förutom grundavgiften bör dock uttagas nyttorelaterade avgifter, vilka kan baseras antingen på den faktiska vattenförbrukningen, vilken utgör det främsta måttet på "nyttan", eller på fastighetens vånings- eller bostadsyta. En avgiftsdifferentiering kräves för det fall att va-abonnenten erhåller en undermålig prestation (vatten), som avviker från den gängse.

- *Gatukostnadsavgifter* skall fördelas med hänsyn till fastigheternas nytta av anläggningarna; för fastigheter inom samma fördelningsområde, vilka beredes samma nytta av anläggningarna, skall alltså uttagas lika stora avgifter. Taxan måste därför innehålla sådana faktorer för avgiftsberäkningen, vilka återspeglar nyttan, ex.vis fastigheternas taxeringsvärden eller våningsyta.
- Avgifter för sådana tjänster som avses i 8 § BySt — *byggnadslovsavgifter* — torde kunna differentieras med hänsyn till hur tids- och kostnadskrävande åtgärden i fråga är. Då tidsåtgången påverkar kommunens kostnader, är det likaså naturligt, att högre *avgift* uttages för *avskrift av allmän handling* än för kopia av sådan handling, liksom att *sotningsavgifter* kan differentieras med hänsyn till sotningsobjektets karaktär. *Avgifter inom fritidsverksamheten* kan differentieras med hänsyn till beskaffenheten av — eller indirekt kostnaderna för — prestationen; för nyttjandet av badanläggningar o likn med hög standard kan alltså uttagas avgifter, som är högre än de som uttages för nyttjandet av rena motionsanläggningar. *Avgifter för anmälan till tomt- och småhuskö* kan differentieras med hänsyn till beräknad efterfrågan på tomterna och dessas belägenhet, och *avgifter för plats i småbåtshamn* kan differentieras med hänsyn till kostnaderna för varje hamn. *Avgifter inom kollektivtrafiken* kan bestämmas till högre belopp för resa som går över den egna kommungränsen än för annan resa.

Undersökningen har bl a givit vid handen, att vissa fördelningsgrunder, t ex "nyttan", är tämligen speciella. Det är därför ej möjligt att med utgångspunkt i uttrycket "objektivt godtagbara skäl för avgiftsdifferentiering" uppställa en regel med allmängiltig räckvidd, utan frågan om vilka

skäl som i olika situationer kan accepteras som grund för en differentiering får primärt avgöras från fall till fall. Trots detta synes det ändå möjligt att med ledning av undersökningsresultatet formulera vissa mer eller mindre allmängiltiga principer, vilka bör kunna tjäna som vägledning vid differentiering av andra kommunala avgifter än dem som omfattats av undersökningen.

- En sådan princip är, att en avgiftsdifferentiering, som grundar sig enbart på de avgiftsskyldigas subjektiva förhållanden, t ex förmögenhetsställning eller bosättningsplats, är oförenlig med likställighetsprincipen, såvida ej annat är särskilt föreskrivet. Då kommun i så måtto särbehandlat fritidsboende fastighetsägare i förhållande till åretruntboende sådana, som avgiften bestämts till olika belopp enbart med hänsyn till huruvida vederbörande fastighetsägare varit mantalsskriven inom kommunen eller ej, har de rättstillämpande myndigheterna underkänt differentieringen.
- Vid besvarandet av frågan, huruvida en taxa åsidosätter kravet på likställighet vid avgiftsfördelningen, bör utgångspunkten alltid vara, att lika avgift skall utgå för lika prestation. Följden av denna princip blir, att om omfattningen av prestationen varierar så måste detsamma gälla i fråga om avgifterna. Så t ex kan avgifter inom kollektivtrafiken differentieras med hänsyn till resans längd. Härvid kommer även kommunens kostnader för prestationen att beaktas, då det i regel ställer sig billigare att tillhandahålla färre prestationer.
- Principen om lika avgift för lika prestation torde dock såtillvida böra modifieras, som man vid avgiftsbestämningen skall se inte bara till prestationen utan också till kommunens kostnader för att tillhandahålla denna. Den tredje, allmängiltiga principen skulle alltså innebära, att avgifterna skall differentieras, om den identiska prestationen föranleder varierande kostnader för kommunen. Så t ex får det anses tillåtet med särskild s k nattaxa inom kollektivtrafiken.
- Utöver de fall, där prestationer av samma slag tillhandahålles i olika utsträckning, finnes sådana, där prestationerna ej är likartade. Det är då naturligt att avgifterna kan differentieras med hänsyn härtill. Man har i rättspraxis intagit en sådan ståndpunkt när det gäller sjukvårdsavgifter, barntillsynsavgifter samt avgifter inom fritidsverksamheten. Det synes därför möjligt att uppställa ytterligare en princip av mera allmängiltig karaktär, nämligen den, att avgifterna kan differentieras med hänsyn till beskaffenheten av prestationen.

Härvid kommer indirekt hänsyn att tagas även till kommunens kostnader, i det att olika typer av prestationer ej sällan föranleder varierande kostnader. Skulle emellertid situationen vara den, att prestationerna är olikartade men kommunens kostnader för att tillhandahålla dem är desamma, bör enligt min mening uttagas samma avgifter.

Kapitel IX

Avgiftsföreskrifters tillämplighet i tiden: Förbudet mot retroaktiva avgifter

1 §. Inledning

När kommun utövar sin avgiftsmakt är den bunden — förutom av de tidigare i kap VII och VIII behandlade principerna om självkostnad och likställighet — av ytterligare en kommunalrättslig princip. Om denna princip — *förbudet mot retroaktiva avgifter* handlar förevarande kapitel. Principens innebörd och tillämpningsområde skall inledningsvis klargöras (2 §), och härafter kommer att redovisas några fall, där besvärsmyndigheterna har godtagit retroaktiva taxebeslut (3 §). Till sist skall ges en sammanfattning (4 §).

2 §. Principens innebörd och tillämpningsområde

I RF:s fri- och rättighetskapitel (2 kap) återfinnes i 10 § 2 st ett stadgande om att skatt eller statlig avgift ej får uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Bestämmelsen ger uttryck för en s k absolut rättighet och gäller inom hela området för statliga avgifter, således ej enbart i fråga om sådana tvångsmässiga avgifter som avses i RF 8:3.¹ Den förbjuder inte bara ett retroaktivt uttag av en ny typ av avgift utan också retroaktiv höjning av en redan utgående avgift.

Stadgandet avser endast statliga avgifter och tar ej ställning till frågan om lagligheten av att göra kommunala avgifter retroaktiva. Ett principiellt förbud häremot har dock sedan länge upprätthållits i rättspraxis (se nedan), och i ett av kommunalbesvärskommittén presenterat betänkande har denna kommunalrättsliga grundsats föreslagits bli lagfäst. Kommittén

1 Se härtill Petrén—Ragnemalm s 65.

förordar nämligen, att i KL 1:6 skall upptagas ett stadgande om att "beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlem av kommunen" ej får fattas utan "särskilt skäl".² Avsikten har varit att kodifiera den princip som utvecklats i rättspraxis. Till frågan om vilka omständigheter som i hittillsvarande praxis godtagits som "särskilda skäl" för retroaktiva taxebeslut återkommer jag nedan under 3 §.

I sammanhanget kan påpekas, att en viss retroaktivitet enligt äldre rätt kunde bli aktuell i fråga om skyldigheten att utge gatubyggnadskostnadsbidrag. Visserligen fick bidragsskyldighet ej föreskrivas beträffande gata eller gatudel, vars anläggande påbörjats framför fastigheten då frågan om bidragsbestämmelser väcktes hos fullmäktige (68 § 1 p ByL), och förbudet mot retroaktiv bidragsskyldighet gällde också om gatan vid nämnda tidpunkt var upplåten till allmänt begagnande (2 p). Men bestämmelserna kunde dock såtillvida vinna retroaktiv tillämplighet, som de kunde förordnas avse förhållandena vid tidpunkten för förslagets väckande och ej behövde knyta an till förhållandena vid bestämmelsernas ikraftträdande. (Se här om Jägerskiöld i FT 1960 s 8.) Nödvändigt var dock att frågan om bestämmelser väckts hos fullmäktige, varför det ej var tillräckligt, att diskussion härom uppkommit i kommunstyrelsen eller annan nämnd (jfr NJA 1951 s 524).

Retroaktivitetsförbudet anses av Kaijser vara en allmän kompetensbegränsande princip, vilken gäller för hela det kommunala verksamhetsområdet.³ Detta är såtillvida riktigt, som förekomsten av en dylik princip begränsar kommunens handlingsfrihet när det gäller möjligheten att uttaga avgifter; dock blir en tillämpning av principen aktuell först sedan det har konstaterats, att avgiftsuttaget som sådant är lagligt (under förutsättning givetvis att fråga härom uppkommit). Till belysning härav kan pekas på rättsfallet *RA 1928 ref 65* (se vidare nedan), där RegR först prövade frågan om kommunens behörighet att överhuvudtaget uttaga avgiften. Sedan detta spörsmål besvarats jakande, kunde prövningen inriktas på nästa fråga, som gällde huruvida avgifterna kunde utgå även för förfluten tid. Det handlar m a o — liksom i fråga om självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen — om en princip som *begränsar kommuns handlingsfrihet inom ramen för den kommunala kompetensen*.

I ett flertal fall har det slagits fast, att beslut om *taxehöjningar* ej får ges tillbakaverkande kraft. Ett exempel härpå ger rättsfallet *RA 1928 ref 65*, där stadsfullmäktige hade beslutat att av tomtägare uttaga vissa engångsbelopp för anslutning till stadens vatten- och avloppsledningsnät. Då taxebeslutet föreskrev uttag av anslutningsavgifter för tid upp till ett och ett

2 SOU 1982:41.

3 Kaijser s 39.

halvt år före beslutets dag, ansågs fullmäktige ha överskridit sin befogenhet. — Ett annat exempel utgör *RA 1953 I 267*, som gällde besvär av stad över LSt:s beslut att vägra fastställelse av underställd sotningstaxa. Fullmäktige hade den 15.5.1953 beslutat dels att antaga viss ny sotningstaxa för staden att gälla fr o m 1.1.1953, dels att för år 1952 skulle gälla då fastställd taxa med ett tillägg om 32 %. Sedan beslutet — i den del det avsåg taxan för år 1952 — underställts LSt, vägrades fastställelse. Styrelsen ansåg det ej vara lämpligt att utfärda taxeföreskrifter med så lång retroaktiv tillämplighet. KMt lämnade — i enlighet med RegR:s hemställan — besvären häröver utan bifall. — Som ett tredje exempel kan nämnas rättsfallet *RA 1974 A 1635*, vilket gällde en mera begränsad retroaktivitet. Här hade fullmäktige den 24.2.1971 beslutat att fr o m årets början höja brukningsavgiften för vatten. Genom att föreskriva tillämpning av avgiftshöjningen för tid före beslutets dag hade fullmäktige enligt LSt överskridit sin befogenhet. Häri gjorde RegR ej ändring.

Det är sålunda möjligt att uppställa en *huvudregel* av innebörd, att beslut om avgiftshöjningar ej kan tillåtas få verkan för tid före dagen för beslutet. Retroaktivitetens längd får härvid anses sakna egentlig betydelse (jfr ovannämnda *RA 1974 A 1635*). Vid sådan olaga retroaktivitet behöver emellertid ej göras något större ingrepp i ett för övrigt lagligt taxebeslut, utan beslutet kan vanligen upphävas blott i den del det har gjorts retroaktivt. Så skedde i de ovannämnda rättsfallen *RA 1928 ref 65* och *1974 A 1635*. Se även nedan *RA 1978 Ab 163*.⁴

I de ovan anförda rättsfallen har frågan gällt lagligheten av retroaktiva avgiftshöjningar. Spörsmålet har alltså icke varit huruvida kommun äger föreskriva skyldighet att *retroaktivt utge avgift för en prestation som ej tidigare finansierats medelst avgifter*. Denna fråga bör dock bedömas på samma sätt som om frågan gällt lagligheten av en retroaktiv avgiftshöjning. Skyddet mot retroaktiva avgifter bör kunna motiveras framför allt av den omständigheten, att taxan riktar sig inte bara till det debiterande organet utan också till de avgiftsskyldiga. En presumtiv nyttjare skall med ledning av taxans bestämmelser i förväg kunna beräkna vad en planerad

4 Med hänsyn till att bevisbördan i kommunalbesvärsmål primärt åvilar klaganden, är det givetvis av stor vikt att denne åberopar en olaga retroaktivitet. Se t ex *RA 1977 Ab 348* avseende va-avgifter, där retroaktiviteten ej gjordes gällande (besvären utan bifall), och *RA 1952 I 15*, där klagandens anmärkning mot att beslutet givits retroaktiv tillämplighet inkom till LSt efter besvärstidens utgång och därför ej kunde upptagas till prövning.

åtgärd kommer att kosta honom i form av avgift. En nyttjare, som i avsaknad av taxa tager en skattefinansierad prestation i anspråk, skall ej behöva riskera att kommunen vid en senare tidpunkt beslutar om avgiftsfinansiering och till följd härav utkräver avgift för en redan tillhandahållen prestation. För avgiftsmakten gäller ju för övrigt som huvudregel, att avgift kan uttagas endast om det finnes en taxa.⁵

När det gäller möjligheten att retroaktivt uttaga *privaträttsliga avgifter* är dock rättsläget ej helt klart. Här kan pekas på rättsfallet *RÅ 1968 ref 69*, där en hamndirektion beslutat uttaga särskild pumpningsavgift för olja, som från fartyg vid oljekajen pumpades genom hamnens oljeledning. Beslutet fattades 15.6.1967 och skulle gälla retroaktivt från första lossningsdagen år 1966. Huvudfrågan i målet var, huruvida pumpningsavgiften utgjorde en hamnavgift eller om den i stället borde anses som en privaträttslig ersättning för lämnad service.⁶ Vad avser retroaktiviteten gjordes från klagandens sida gällande, att beslutet ej kunde ges tillbakaverkande kraft. Staden å sin sida hävdade att — då fråga var om en privaträttslig avgift — något hinder ej förelåg mot att uttaga den retroaktivt. Frågan om retroaktiviteten kom emellertid ej att beröras av vare sig LSt eller RegR.⁷

I och för sig skulle man kunna tänka sig att, då avgiften befanns vara av privaträttslig karaktär, den också kunde utgå för förfluten tid. Det är dock tveksamt om det är möjligt att av rättsfallet draga den slutsatsen, då besvärsmyndigheterna ej berört frågan om retroaktiviteten. Mot bakgrund av att det i ovannämnda *RÅ 1928 ref 65* — där beslutet upphävdes — också rörde sig om en privaträttslig avgift, torde man våga antaga, att retroaktivitetsförbudet skall gälla för *avgiftsmakten i dess helhet* utan hänsynstagande till om avgiften är offentligrättslig eller privaträttslig.⁸

Om ett taxebeslut upphäves efter anförda besvär, är kommunen *förhindrad att fatta ett nytt beslut*, som korrigerar olagligheten i den undanrörda taxan och som skall gälla för samma tid som denna. Till belysning härav kan pekas på rättsfallet *RÅ 1980 Ab 17*, där en renhållningstaxa avseende slamtömning hade upphävts av LSt såsom stridande mot allmän

5 Se kap VI, 2 §, A.

6 Se om rättsfallet i denna del kap V, 2 §, B, 1.

7 Kaijser uttalar (s 291), att det i princip råder förbud mot retroaktiva avgifter. Bland anförda rättsfall saknas dock *RÅ 1968 ref 8*. Lika Lindquist (s 69 f).

8 Lika Westman beträffande elavgifter; se Elverksjuridik s 109. Jfr Kaijser s 39.

lag, då taxan saknade föreskrift om vem som var avgiftsskyldig.⁹ Ett halv-år efter LSt:s utslag fastställde fullmäktige ny slamtömningstaxa, vilken skulle gälla för samma tid som den tidigare av LSt upphävda taxan. Den nya taxan avvek från den undanröjda taxan blott i det avseendet, att den innehöll en bestämmelse om vem avgiftsskyldigheten åvilade. LSt lämnade besvären utan bifall och angav som motivering härför, att beslutet endast korrigerade den upphävda taxan och ej påverkade avgifternas storlek för den gångna tiden. Retroaktiviteten saknade därför betydelse. RegR var däremot av annan mening och uttalade, att fullmäktige ej ägt fastställa renhållningstaxa för förfluten tid.

Trots att den nya taxan endast innefattade — som LSt uttryckte saken — en korrigering av ett tidigare upphävt beslut, undanröjde RegR taxan med åberopande av retroaktivitetsförbudet. Anledningen härtill torde vara, att ett taxebeslut, vilket är avsett att med retroaktiv verkan ersätta ett upphävt beslut, alltid kan påstås medföra höjda avgifter. Situationen är den, att det föreligger tre olika taxor; en äldre taxa (1), som ej blir föremål för besvär-prövning, en senare taxa (2) med högre avgifter, som upphäves efter besvär samt en tredje taxa (3), som föreskriver samma avgifter som den upphävda taxan och som skall gälla för samma tid som denna. En efter besvär undanröjd taxa är ur kommunalrättslig synpunkt att anse som obefintlig, varför rättsläget i princip skall återställas till vad som gällde när olagligheten vidtog, dvs när beslutet fattades.¹⁰ Då vid denna tidpunkt gällde den äldre och lägre taxan nr 1, kommer den retroaktiva taxan nr 3 — om den relateras till den förra — att medföra höjda avgifter, trots att avgifterna enligt taxorna nr 2 och 3 är desamma. Följden härav synes bli att kommunen — om en taxa, som lagts till grund för debiteringen, sedermera upphäves av besvärsmyndighet — måste korrigera debiteringen och grunda denna på den äldre taxan.

Även i rättsfallet *RA 1980 Ab 407* var det klandrade taxebeslutet avsett att träda i stället för en tidigare efter besvär upphävd taxa. I *RA 1978 2:22* hade nämligen en va-taxa, vilken föreskrev minimiavgifter för vattenförbrukning, förklarats vila på orättvis grund, emedan småförbrukare kom att avkrävas ett relativt sett större bidrag än övriga brukare (se härtill kap VIII, 6 §, G, 4). Kort tid efter RegR:s dom fattade fullmäktige ett nytt taxe-

9 Sådan uppgift är obligatorisk enligt 17 § 3 st RenhL (tidigare 4 § RenhAvgL).

10 Se Kaijser s 362.

beslut att gälla fr o m samma tidpunkt som den upphävda taxan. Skillnaden mellan den nya och den undanröjda taxan var, att minimiavgiften utbytt mot en beloppsmässigt lika stor grundavgift; dock hade fullmäktige beslutat, att taxeförändringen ej skulle medföra någon ytterligare åtgärd för den gångna perioden. LSt, som ej berörde frågan om retroaktiviteten, fann beslutet vila på orättvis grund, då kommunens kostnader för verksamheten ej motiverade uttag av fast avgift av småförbrukare. RegR anförde: ”Den grundavgift som är i fråga i målet har genom det klandrade fullmäktigebeslutet den 27 juni 1978 införts i en ny taxa för tiden den 1 september 1976 — den 31 augusti 1977. Införande av grundavgiften innebar ett ökat avgiftsuttag i förhållande till såväl taxan för närmast föregående period som den av regeringsrätten upphävda taxan. Genom att sålunda för förluten tid besluta om införande av avgift med mer betungande verkan för samtliga förbrukare har fullmäktige överskridit sin befogenhet. Denna bedömning ändras inte för den händelse beslutet — såsom i målet anförts — innefattade att taxeförändringen inte skulle medföra någon ytterligare åtgärd för den nämnda tidsperioden.”

I det närmast följande avsnittet skall pekas på några fall, där undantag medgivits från huvudregeln om förbud mot retroaktiva avgifter.

3 §. Vissa avvikelser beträffande sotnings- och va-avgifter

Med avseende på *sotningsavgifter* (och *va-avgifter*, se nedan) har vissa avvikelser från den i föregående avsnitt redovisade huvudregeln tillåts. Först kan nämnas rättsfallet *RA 1953 I 181*, vilket avsåg besvär över beslut att fastställa underställd sotningstaxa. Taxebeslutet, vilket fattades 29.5.1952, innebar att skorstensfejare — utöver gottgörelse enligt tidigare fastställd taxa — fr o m 1.1.1952 skulle äga uppbära vissa tilläggsavgifter. LSt fastställde taxan, trots retroaktiviteten, och häri gjorde KMt ej ändring. — I ett annat fall, *RA 1956 I 166*, hade fullmäktige den 11.7.1955 beslutat att med verkan från årets början höja de i en tidigare fastställd sotningstaxa angivna beloppen. LSt fastställde beslutet att gälla fr o m 1.10.1955. KMt återförvisade dock ärendet till LSt för ny behandling, då hinder ej mötte mot fastställelse av fullmäktiges beslut i oförändrat skick. — Av samma typ är rättsfallet *RA 1961 I 90*.

Anledningen till att besvärsmyndigheterna i vissa fall har godtagit retroaktiva sotningstaxor får ses mot bakgrunden av det sätt varpå sotningsavgifter regelmässigt bestämmes. Även om kommunen i och för sig äger rätt att ensidigt bestämma storleken av sotningsavgifter (jfr *RA 1954 I 73*), torde flertalet kommuner numera använda sig av s k normalsotningstaxor, vilka upprättas efter förhandlingar mellan kommunerna och skorstensfejarnas organisation.¹ Den totala sotningskostnaden blir därför i princip beroende av löneutvecklingen och därmed i sista hand en förhandlingsfråga. I samband med att underställningsskyldigheten slopades beträffande sotningstaxorna uttalade också DepCh, att anledning saknades att befara, att en kommun skulle komma att fastställa så låga sotningsavgifter, att en skorstensfejare, som var egen företagare, ej skulle kunna driva sin verksamhet med ett godtagbart ekonomiskt resultat.² Taxornas nära anknytning till löneutvecklingen jämte den omständigheten, att avtalsuppgörelserna på arbetsmarknaden regelmässigt medför retroaktiva lönehöjningar, har varit den bidragande orsaken till att retroaktiva avgiftshöjningar accepterats.³ Lindquist har i detta sammanhang pekat även på den omständigheten, att sotningsavgiften är en av de minsta utgifterna i en fastighetsförvaltning och att detta kan tänkas ha påverkat utslagen.⁴ Det förefaller dock något betänkligt att låta frågan om retroaktivitetens laglighet helt eller delvis bli beroende av avgiftens storlek eller av hur stort ingrepp den kan tänkas göra i den avgiftsskyldiges ekonomi, framför allt när fråga är om en sådan tvångsmässig avgift som sotningsavgift.

Att det huvudsakligen är tillbakaverkande löneavtal som kan föranleda, att viss retroaktivitet tillåtes, belyses klart i ett senare rättsfall, *RA 1978 Ab 487*. Beslutet om sotningstaxa hade här fattats 26.10.1977 och givits giltighet fr o m 1 oktober samma år. LSt konstaterade, att när det föreligger tillbakaverkande löneavtal så har kortare retroaktivitet ansetts förenlig med de kommunala befogenheterna. Då fråga var om kortare retroaktivitet — knappt en månad — och då grunden för beslutet var kostnadshöjningar, lämnades besvären utan bifall. Häri gjorde RegR ej ändring.

Nu förhåller det sig givetvis så, att en sotningstaxa kan kompensera skorstensfejaren för förfluten tid utan att för den skull behöva ges retroaktiv tillämplighet. Ponera att en kommun vid halvårsskiftet (1 juli) beslutar

1 Se SOU 1960:34 s 188 och prop 1972:12 s 51.

2 Prop 1972:12 s 52.

3 Lika Lindquist s 105.

4 Ibid.

höja sotningsavgiften — vilken tänkes uppgå till 100 kr — med 10 %, att taxan ges retroaktiv giltighet fr o m årets början, och att grunden för avgiftshöjningen är ökade lönekostnader, vilka hänför sig till tiden fr o m 1 januari. Tilläggsavgift kommer följaktligen att uttagas för sådant sotningsarbete som utföres före den nya taxans ikraftträdande. Valet i denna situation står mellan att antingen godkänna retroaktiviteten — varvid fastighetsägare, som redan erhållit sotning, kommer att debiteras en tilläggsavgift — eller att omkonstruera taxan på det sättet, att kostnadshöjningar hänförliga till förfluten tid i stället inräknas i det nya avgiftsbeloppet, vilket härigenom tänkes bli i motsvarande mån högre (115 kr). Frågan är, vad som ur likställighetssynpunkt är mest rättvist. Enligt det förstnämnda alternativet kommer en fastighetsägare A, som erhåller sotning 1 mars, att debiteras samma avgift som den fastighetsägare B, vars fastighet sotas den 1 augusti. Om taxan konstrueras på likartat sätt år från år, kommer de båda fastighetsägarna att få betala samma avgift. Väljer man i stället det senare alternativet — att inräkna kostnadshöjningar, till den del dessa hänför sig till förfluten tid, i det nya sotningsbeloppet — så kommer A för sotningen detta år att debiteras 100 kr och B 115 kr. Nästkommande år debiteras A 115 kr och B — om en ny taxehöjning förutsättes ske den 1 juli — ett ännu högre belopp. Resultatet tycks bli, att B i viss utsträckning subventionerar A:s sotning.

På problemet kan även läggas självkostnadssynpunkter. Om avgiften hela tiden är avsedd att motsvara självkostnaden för sotningsåtgärden, kan det sistnämnda alternativet leda till att självkostnaden i viss mån överskrides. Häremot kan då invändas, att avgiften enligt den äldre taxan ej motsvarat självkostnaden, eftersom hänsyn ej tagits till kostnadsökningar hänförliga till denna tid.

Viss begränsad retroaktivitet har även godtagits när det gäller *va-avgifter*, då avläsning av förbrukad mängd vatten ej kunnat äga rum vid samma tidpunkt för samtliga va-abonnenter utan har måst ske fortlöpande. Ett beslut om avgiftshöjning har därför ansetts kunna avse sådan förbrukning som avläses efter den nya taxans ikraftträdande, trots att en del av denna vattenmängd i och för sig hänför sig till äldre taxas giltighetstid; se RÅ 1974 A 2081.

Va-nämnden har härvidlag intagit samma ståndpunkt som RegR. I målet BVA 26/75 hade sammanläggningsdelegerade beslutat att ny va-taxa skulle tillämpas för hela kommunen fr o m 1.1.1971. Mätaravläsning hade skett 16.12.1971 och dessförinnan 6.10.1970. Med stöd av den nya taxan på-

fördes fastighetsägaren avgift för hela den uppmätta förbrukningen. Enligt va-nämnden kunde en sådan taxetillämpning — även om taxan härigenom erhöll viss tillbakaverkande kraft — ”normalt” ej anses strida mot VAL:s avgiftsbestämmelser, då avläsning av förbrukad vattenmängd ej kan verkställas viss dag för alla abonnenter i en kommun utan måste ske fortlöpande. Till följd av en in casu speciell omständighet — kommun-sammanslagningen — ansåg dock nämnden den retroaktiva taxetillämpningen ej utan vidare kunna godtagas. Före årsskiftet skulle nämligen förbrukningsavgiften beräknas i enlighet med annan kommuns taxa.

Att det här dock rör sig om en marginell företeelse och att huvudregeln om förbud mot retroaktivitet kvarstår orubbad bekräftas av rättsfallet *RÅ 1978 Ab 163*. Det överklagade taxebeslutet hade fattats 14.11.1975 och skulle tillämpas fr o m 1.1.1975. LSt slog fast, att svårigheten att åstadkomma samtidig måtaravläsning kunde motivera viss kortare retroaktivitet. Genom att ge beslutet ytterligare tillbakaverkande kraft hade emellertid fullmäktige överskridit sin befogenhet. Beslutet upphävdes i den del det gjorts retroaktivt. I besvären hos RegR yrkade klaganden, att hela taxebeslutet skulle upphävas, men domstolen lämnade besvären utan bifall.

Avslutningsvis bör påpekas att fråga ej varit om anslutningsavgifter utan om *avgifter för förbrukning*. De förra avgifterna bör ej kunna uttagas retroaktivt.⁵ (Jfr *RÅ 1928 ref 65.*).

4 §. Sammanfattning

Undersökningen kan i korthet sammanfattas sålunda:

- Innebörden av principen om förbud mot retroaktiva avgifter, vilken är tillämplig när kommun agerar inom ramen för sin kompetens, är, att kommunen ej äger fatta taxebeslut, vilka är avsedda att tillämpas för tid före dagen för beslutet. Härvidlag torde retroaktivitetens längd sakna betydelse.

- Principen, vilken torde gälla för avgiftsmakten i dess helhet, förbjuder retroaktiva taxehöjningar, men den får även anses lägga hinder i vägen för ett sådant än mer diskutabelt förfarande, varigenom kommunen beslutar att för förfluten tid uttaga avgift för en prestation, som tidigare finansierats skattevägen.
- Har ett beslut om taxa upphävts efter anförda besvär, är kommunen förhindrad att fatta ett nytt beslut, som korrigerar olagligheten i den upphävda taxan och som skall gälla för samma tid som denna. Har en efter besvär upphävd taxa redan legat till grund för avgiftsuttaget, synes kommunen i efterhand böra korrigera debiteringen och sålunda uttaga avgift i enlighet med vad som föreskrevs i den äldre taxan.
- Undantag kan göras från retroaktivitetsförbudet, om det föreligger "särskilda skäl". Man har härvidlag i rättspraxis — av som det vill synas "praktiska" skäl — godtagit retroaktiva sotnings- och vattaxor. (Här möter sålunda en viss motsvarighet till vad som gäller beträffande självkostnads- och likställighetsprincipen.) Rätten att i dessa fall fatta retroaktiva taxebeslut är dock underkastad en icke oväsentlig begränsning, i det att besvärmyndigheterna endast accepterar kortare tids retroaktivitet.

Zusammenfassung

Kommunale Gebühren

Einleitung: Thema und Material

Wann können von einer Gemeinde erbrachte Leistungen durch Gebühren finanziert werden? Darf die Gemeinde — wenn Finanzierung durch Gebühren möglich ist — im Rahmen ihrer Gebührenkompetenz frei handeln oder ist sie bei der Festsetzung von Gebühren gesetzlichen und anderen Beschränkungen unterworfen? So kann kurz das Thema dieser Untersuchung formuliert werden. Ihr Ziel ist in erster Linie, zum einen Grundlagen und Grenzen der Gebührenkompetenz zu ermitteln und also Fälle aufzuzeigen, in denen eine Gemeinde nicht die Finanzierung durch Gebühren als Alternative zur Finanzierung durch Steuern wählen kann, und zum anderen die Grenzen der Gebührenkompetenz aufzuzeigen, wenn feststeht, daß die Gebühr als solche zulässig ist. Beim letzteren Punkt geht es also um die von der Gemeinde zu beachtenden Gesichtspunkte, wenn sie im Rahmen ihrer Kompetenz handelt.

Gegenwärtig gibt es in Schweden keine für alle Gemeindegebühren einheitliche gesetzliche Regelung. Eine umfassendere Darstellung der kommunalen Kompetenzen zur Gebührenerhebung wurde zuletzt im Jahre 1982 von einer Kommission zur Vorbereitung von Gesetzgebungsmaßnahmen über Fragen der kommunalen Kompetenzen als wünschenswert angeregt (in SOU 1982:20). Bei Untersuchungen von kommunalen Gebührenfragen stößt man heutzutage sofort auf umfassende *Spezialgesetzgebung*, die Gemeinden zur Gebührenerhebung für Leistungen auf den verschiedensten Gebieten ermächtigt; bemerkenswert ist auch die reichhaltige und ständig zunehmende *Rechtsprechung* zu Gebührenfragen. Diese Rechtssprechung — und zwar vor allem die des schwedischen Obersten Verwaltungsgerichtshofes, *regeringsrätten*, in Kommunalbeschwerdesachen — hat bei der Entwicklung des Gebührenrechts eine entscheidende Rolle gespielt. Es gibt beispielsweise Fälle, in denen durch Eingriff des Gesetzgebers die Erhebung von bestimmten Gebühren möglich ge-

macht worden ist, die vom Verwaltungsgerichtshof zuvor als unzulässig bezeichnet worden waren. Diese Judikatur ist umfassend und verlangte dringend nach wissenschaftlicher Bearbeitung.

Zu gesetzlich geregelten Gemeindegebühren gibt es umfassende Gesetzesvorarbeiten. Für Fragen der Auslegung und Anwendung einzelner Vorschriften ist das Studium der Rechtsprechung jedoch unerlässlich und vordringlich. Die Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichtshofes, die jährlich in der Sammlung *Regeringsrättens årsbok* veröffentlicht werden, waren deshalb eine primäre Quelle für diese Arbeit. Kommunalbeschwerden können nach schwedischem Recht nur zur Kassation des angefochtenen Gebührenordnungs- oder Gebührenerhebungsbescheides führen. Über eventuelle Rückzahlungsbegehren kann nicht vom Obersten Verwaltungsgerichtshof mitentschieden werden, sondern derartige Ansprüche müssen vor den ordentlichen Gerichten gegen die Gemeinde geltend gemacht werden. Auf diesem Wege können dann Gebührenfragen vor die ordentlichen Gerichte kommen, und insoweit sind deshalb auch Entscheidungen des schwedischen Obersten Gerichtshofes, *högsta domstolen*, die jährlich in *Nytt juridiskt arkiv* veröffentlicht werden, für die Darstellung von Interesse.

Soweit veröffentlicht sind natürlich auch Entscheidungen der Mittelinstanzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Hofgerichte, in *Svensk juristtidning* und *Rättsfall från hovrätterna* sowie Stellungnahmen des Justizombudsmannes in *Justitieombudsmannens ämbetsberättelser* herangezogen und beachtet worden.

Dasselbe gilt selbstverständlich auch für die Literatur zu diesen Entscheidungen.

Kapitel I. Gemeindegebühren. Eine Einführung

In diesem Kapitel wird übersichtlich geschildert, welche Gebühren gegenwärtig von Gemeinden erhoben werden, und zwar für Leistungen im industriellen Bereich und auf ähnlichen Gebieten, im Hafen- und Verkehrsbereich, im Bereich des Liegenschaften- und Bauwesens, für Leistungen der Sozialfürsorge und des Gesundheitswesens, für gemeindliche Verwaltungsleistungen im engeren Sinne, für Leistungen zur Freizeitgestaltung und auf dem Gebiet des Sports sowie schließlich Leistungen zur Förderung der Volksbildung.

Zur technischen Erleichterung der Darstellung bezeichne ich im folgenden alle Gebühren, die von Gemeinden auf Grund eines Gesetzes oder anderer Vorschriften erhoben werden, als *öffentlichrechtlich*. Andere Gebühren bezeichne ich als *privatrechtlich*. Öffentlichrechtlich in diesem Sinne sind Gebühren für den Straßen- und Markthandel, Parkgebühren, Schornsteinfegergebühren, Fleischbeschau- und Schlachthofgebühren, bestimmte Hafengebühren, sogenannte Enklaven- und Passagegebühren, Bauerlaubnis- und Abnahmegebühren, Krankenpflegegebühren und sonstige Patientengebühren wie z. B. Zahnpflege- und Zahnbehandlungsgebühren, weiter Gebühren für Sozialleistungen, etwa für Kindergärten und Tagesmütter, Müllabfuhr-, Wasser- und Abwassergebühren, Anliegerbeiträge zum Straßenbau, Heizungs- und Energiegebühren, Gebühren für die Herstellung von Abschriften oder Photokopien von öffentlichen Akten sowie Gebühren für Erbbaurechte. Gebühren für Elektrizität und Gas, für den Besuch von Museen oder kommunalen Fahrschulen u. a. sind andererseits privatrechtlich in diesem Sinne.

Kapitel II. Die Finanzierung von kommunalen Leistungen

In diesem Kapitel wird festgestellt, daß Finanzierung durch Gebühren nach schwedischem Kommunalrecht nicht obligatorisch ist. Als Grundregel gilt vielmehr, daß sich die Gemeinden die erforderlichen Mittel durch Steuern verschaffen (Kapitel 4 § 2 Gemeindegesetz). Dementsprechend findet man immer wieder gesetzliche Regelungen, nach denen Gemeinden für diese oder jene Leistung Gebühren erheben "dürfen". Aus diesem "*Defizitgrundsatz*", der nach der Rechtsprechung für privatrechtliche Gebühren gilt, folgt, daß die Gemeinde ohne Beteiligung Dritter entscheidet, ob die fraglichen Aktivitäten ganz, teilweise oder gar nicht durch Gebührenerhebung finanziert werden.

Anschließend gehe ich auf die wirtschaftliche Bedeutung der Gebühren für die Gemeinden ein. Veröffentlichte statistische Daten lassen eine Tendenz erkennen, daß kommunale Leistungen *zunehmend durch Gebühren* finanziert werden. Allerdings spielen die Gebühren insgesamt gesehen eine verhältnismäßig geringe Rolle als Einnahmequelle für die Gemeinden. Im übrigen ist der Anteil der Gebühren an den Finanzierungsmitteln für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Gemeinden recht unterschiedlich. Die mit Abstand größte Bedeutung haben die Gebühren für

den Arbeitsbereich der "technischen Werke", d. h. für die Wasser-, Elektrizitäts-, Fernheizungs- und Gaswerke usw., für die der Grundsatz der totalen Kostendeckung durch Gebührenerhebung gilt. Für die anderen Tätigkeitsbereiche überwiegt andererseits die Finanzierung aus Steuermitteln, und zwar weil bei der Festlegung des Gebührenniveaus andere Gesichtspunkte als der der Kostendeckung wesentlich sind. Bei der Festlegung des Gebührenniveaus für Dienstleistungen im Sozialbereich muß beispielsweise beachtet werden, daß Personen, die derartige Dienstleistungen in erster Linie in Anspruch nehmen müssen, nicht durch zu hohe Gebühren davon abgehalten werden. Soziale und auch andere Gründe bilden also Grenzen für die Gebührenerhebung. Dennoch sind sich die Gemeinden der Bedeutung der Gebühren als Finanzmittelquelle durchaus bewußt. So ist es in den letzten Jahren zunehmend üblich geworden, daß Gemeinden "*neu hinzukommende*" Gebühren ausweisen, d. h. Gebühren für Leistungen, die bisher frei in Anspruch genommen werden konnten, weil sie voll aus Steuermitteln finanziert wurden.

Kapitel III. Gebührenerhebung aus staatsrechtlicher Sicht.

Das Steuererhebungsrecht der Gemeinden ist in der schwedischen Verfassung verankert. Für den Gebührenbereich enthält Kapitel 8 der schwedischen Verfassung, *regeringsformen*, Vorschriften über die zu wählende Form von Gebührennormen; außerdem finden sich in der Verfassung einige Regeln, die für die Durchführung von Gebührenerhebungsentscheidungen bedeutsam werden können (Kapitel 1 §§ 7 - 8, Kapitel 11 §§ 6 - 7).

In diesem Kapitel stehen die staatsrechtlichen Fragen der Gesetzgebung über Gebühren im Vordergrund. Folgende Ergebnisse können festgehalten werden:

Vorschriften über zwangsmäßig erhobene Gebühren — d. h. Gebühren, die man aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen zu zahlen verpflichtet ist — müssen grundsätzlich Gesetzesform haben (Kapitel 8 § 3 der Verfassung). Der Reichstag kann jedoch formlos — d. h. ohne daß Gesetzesform erforderlich wäre — die Normengebungsbefugnis an die Regierung delegieren, die zugleich zur Subdelegation von Gebührenfeststellungsbefugnissen an die Gemeinden ermächtigt werden kann (Kapitel 8 § 9 Abs. 2, Kapitel 8 § 11 der Verfassung). Der Reichstag kann auch unmittelbare De-

legationen an Gemeinden vornehmen (Kapitel 8 § 9 Abs. 2 der Verfassung). Ergeht die Gebührenentscheidung für einen speziellen kommunalen Tätigkeitsbereich, dessen Regelung nach Kapitel 8 § 5 der Verfassung im Wege des Gesetzes vorgenommen werden muß, werden Delegationen überwiegend durch förmliches Gesetz ausgesprochen. Als Beispiel können hier Müllabfuhrgebühren erwähnt werden.

Schwieriger ist die Frage des zu wählenden Normengebungsverfahrens bei jenen *freiwilligen öffentlichrechtlichen Gebühren* — z. B. Krankenpflegegebühren —, die nach den Vorarbeiten zur Verfassung unter die Vorschrift von Kapitel 8 § 5 der Verfassung fallen, nach der Rechte und Pflichten der Gemeinden im Wege des Gesetzes zu regeln sind. Hier liegt die Auslegung nahe, daß die Gemeinde einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, um Gebühren für eine Leistung erheben zu können, die der Einzelne zwar freiwillig in Anspruch nimmt, die die Gemeinde aber auf Grund rechtlicher Verpflichtung erbringen muß. Eine derartige Überwälzung der Kostentragung auf einzelne Gemeindemitglieder dürfte gemäß Kapitel 8 § 5 der Verfassung eine gesetzliche Grundlage erfordern. Die Verfassung läßt allerdings zu, daß der Reichstag — ähnlich wie bei zwangsweise erhobenen Gebühren — Delegationen ausspricht. In bestimmten Bereichen — jedoch nicht im Bereich der Sozialfürsorge — ist Delegation an die Regierung nach Kapitel 8 § 7 der Verfassung möglich. Da derartige Delegationen sich sicherlich auch auf Gebührenfragen erstrecken können, können deshalb Gemeinden nach Subdelegation Normengebungskompetenzen erhalten (Kapitel 8 § 11 der Verfassung). Anders als bei zwangsweise erhobenen Gebühren, müssen Ermächtigungen zum Erlaß von Vorschriften über freiwillige öffentlichrechtliche Gebühren im Wege des Gesetzes erteilt werden.

Die Regelungskompetenz im Bereich der *privatrechtlichen* Gebühren, dürfte nicht unter Kapitel 8 der Verfassung fallen, d. h. die Gemeinden können gegenwärtig auf Gebieten, für die keine besonderen Vorschriften gelten, auf der Grundlage der Generalklausel über gemeindliche Kompetenzen in Kapitel 1 § 4 Gemeindegesetz Gebührenordnungen beschließen, die dann nach Grundsätzen des Vertragsrechts für den Einzelnen bindend werden. Hier wird man nämlich davon ausgehen müssen, daß derartige Gebührenordnungen allgemeine Vertragsbedingungen für Leistungen darstellen, die die Gemeinden in eigener Regie erbringen, und die deshalb nicht unter den Normenbegriff der Verfassung fallen.

Kapitel IV. Das Verhältnis der Gemeindeorgane zu einander. Die Kompetenzverteilung.

Welches Gemeindeorgan ist zuständig für Beschlüsse über die Annahme von Gebührenordnungen? Muß sich die Gebührenerhebung strikt an der jeweiligen Gebührenordnung orientieren? Können also Gebührenbescheide, die von der Gebührenordnung abweichen, erfolgreich im Wege der Beschwerde angefochten werden? So können kurz die zentralen Punkte dieses Kapitels formuliert werden.

Es ergibt sich, daß die Gemeindevertretung, *kommunfullmächtige*, Gebührenordnungen für *öffentlichrechtliche Gebühren* beschließt. Für diesen Bereich bestehen nämlich ausdrückliche Vorschriften, nach denen die Entscheidungskompetenz bei der Vertretung oder aber bei der "Gemeinde" liegt; mit letzterer Formulierung dürfte in der Regel die Gemeindevertretung gemeint sein. Fehlen ausdrückliche Vorschriften über die Entscheidungskompetenz, wird man auf die allgemeine Kompetenzregel in Kapitel 1 § 5 Gemeindegesetz zurückgreifen müssen, nach der "die Entscheidungsrechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden von ihrer Vertretung ausgeübt werden". Für Schlachthofgebühren gilt eine *Ausnahme*: Nach § 13 Nr. 2 Fleischbeschaugesetz werden Gebührenordnungen von der Leitung des Schlachthofes beschlossen. Es dürfte zweifelhaft sein, ob diese Regelung mit Kapitel 1 § 7 der Verfassung vereinbar ist, wonach "die Entscheidungskompetenz in den Gemeinden ihren gewählten Organen" zusteht. Ist ausdrücklich in einem Gesetz oder anderweitig vorgeschrieben, daß eine Gebührenordnung von der Gemeindevertretung zu beschließen ist, ist *Delegation* an einen Fachausschuß der Gemeinde oder ihren leitenden Ausschuß, *kommunstyrelsen*, nach dem Gemeindegesetz ausgeschlossen. Dieses Delegationsverbot kann natürlich auch nicht dadurch umgangen werden, daß das Beschlußfassungsrecht auf eine im Eigentum der Gemeinde stehende Gesellschaft übertragen wird. Eine derartige Übertragung auf ein Subjekt des Privatrechts wird bei hoheitlicher Betätigung der Gemeinde nur zulässig sein, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung vorhanden ist.

Geht es um *privatrechtliche Gebühren* ist die Rechtslage etwas anders. Man muß hier zwei Fälle unterscheiden, nämlich zum einen das Betreiben der Tätigkeit durch die Gemeindeverwaltung selbst oder einen Regiebetrieb und zum anderen das Betreiben durch ein von der Gemeinde für diese

Aufgabe besonders gebildetes Rechtssubjekt, beispielsweise eine Aktiengesellschaft.

Regiebetriebe von Gemeinden werden in der Regel von besonderen Betriebsleitungen geleitet. Kommunalrechtlich haben derartige Leitungen die Stellung eines fakultativen Fachausschusses. Ihre Beschlüsse können mit der Beschwerde angegriffen werden. Die Rechtsprechung hat offenbar in Ausnahmefällen akzeptiert, daß Gebührenordnungen für privatrechtliche Gebühren von derartigen Verwaltungsorganen beschlossen werden. Ganz klar ist die Rechtslage jedoch nicht. *Grundsätzlich* müssen Gebührenordnungen für Leistungen kommunaler Regiebetriebe von der *Gemeindevertretung* beschlossen werden, und zwar im Rahmen der Entscheidungskompetenzen, die nach Kapitel 1 § 5 Abs. 1 Gemeindegesetz der Gemeindevertretung zustehen. Unklar ist, in welchem Umfang hier Delegationsmöglichkeiten gegeben sind. Meiner Ansicht nach kann die Entscheidungskompetenz jedenfalls dann nicht delegiert werden, wenn die Entscheidung über eine privatrechtliche Gebührenordnung sachlich eine finanzielle "Entscheidung größerer Bedeutung" im Sinne von Kapitel 1 § 5 Abs. 4 Gemeindegesetz zum Inhalt hat. In den Gemeinden ist die Tendenz zur Finanzierung der Gemeindetätigkeit durch Gebühren deutlich, und beispielsweise Elektrizitätsgebühren, die regelmäßig auf der Grundlage des Selbstkostenprinzips berechnet werden, haben für die Gemeindefinanzen eine derartige Bedeutung, daß Gebührenordnungsbeschlüsse nicht an Fachausschüsse delegiert werden können.

Wird die gebührenpflichtige Tätigkeit von einer *im Eigentum der Gemeinde stehenden Gesellschaft* ausgeübt, wird die Gebührenordnung von dem zuständigen Gesellschaftsorgan nach den Regeln des Gesellschaftsrechts beschlossen. Soweit es um kommunale Beschlüsse zum Verhältnis zwischen Gemeinde und Gesellschaft geht, sind jedoch die Bestimmungen des Gemeindegesetzes anwendbar. Vor kurzem ist vorgeschlagen worden, die Befugnis der Gemeinden zur Ausführung bestimmter kommunaler Ausgaben durch sogenannte Gemeindeunternehmen gesetzlich zu regeln. Werden die Vorschläge Gesetz, wird die Unternehmensform ihre größte Bedeutung im fakultativen Tätigkeitsbereich erhalten.

Sind Gebührenordnungsbeschlüsse Sache der Gemeindevertretung, so obliegt ihre *Durchführung*, d. h. die *Gebührenerhebung*, der Gemeindeleitung bzw. den sonstigen *Fachausschüssen*. Adressat der Gebührenordnung ist deshalb in erster Linie die vollziehende Behörde, die zur Befolgung der Gebührenordnung verpflichtet ist. Gebührenbeträge müssen ent-

weder in der Gebührenordnung angegeben werden oder — soweit zulässig — nach in ihr festgelegten Kriterien bestimmbar sein. Unzulässig ist, daß die Vollzugsbehörde — bei Fehlen einer Gebührenordnung oder bei Unklarheiten in einer vorhandenen Gebührenordnung — auf eigene Faust die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung schafft. Sie würde dann nämlich letztlich eine Gebührenordnung beschließen, obwohl ihr derartige Entscheidungskompetenzen nicht zustehen. Da die Gebührenerhebung an die Gebührenordnung *gebunden* ist, müssen auf Beschwerden hin abweichende Gebührenbescheide aufgehoben werden, soweit nicht die den Bescheid erlassende Behörde hinreichende Gründe für ihre Auslegung oder Anwendung der Gebührenordnung gehabt hat.

Kapitel V. Grundlegende Voraussetzungen der kommunalen Gebührenerhebungscompetenz

In diesem Kapitel geht es um gesetzliche und um andere Beschränkungen der gemeindlichen Gebührenerhebungsmöglichkeiten im Rahmen der *speziell geregelten* kommunalen Verwaltung (I) und der *ungeregelten* Gemeindetätigkeit. Die Ergebnisse können kurz wie folgt zusammengefaßt werden:

I. Ohne ausdrückliche Grundlage — die auch in einer Ermächtigung bestehen kann, die nach Kapitel 8 § 9 Abs. 2 der Verfassung nicht der Gesetzesform bedarf — dürfen Gemeinden weder Gebührenpflicht für Leistungen vorschreiben, die sie zu erbringen verpflichtet sind, noch dürfen sie Gebühren für Leistungen verlangen, die den Gemeindemitgliedern aufgezwungen werden. Darf eine Gemeinde in lokalen Vorschriften die zwangsweise Inanspruchnahme von Leistungen vorschreiben darf, bedeutet die entsprechende Ermächtigung nicht auch zugleich die Ermächtigung zur Gebührenerhebung. Derartige Ermächtigungen können nur durch Reichstagsbeschluß erteilt werden. Regelmäßig gilt bei aufzwingbaren Leistungen im übrigen, daß die Gemeinde zugleich zur Leistung verpflichtet ist; als Beispiel können Schornsteinfegerleistungen und -gebühren erwähnt werden.

Zudem sind die Gemeinden bei der Erhebung von Gebühren auf Grund gesetzlicher Ermächtigung nicht nur von den im Gesetz angegebenen Einschränkungen — daß beispielsweise eine bestimmte Zahl von Leistun-

gen gebührenfrei erbracht werden muß — gebunden, sondern auch gehindert, Gebühren auf andere Weise und für andere Zwecke als nach dem Gesetz zulässig zu erheben. Hierbei wird jedoch vorausgesetzt, daß die erhobene Gebühr exakt den im Gesetz angegebenen Charakter hat. Ist das nicht der Fall, wird die Gebühr also nicht von der öffentlichrechtlichen Regelung umfaßt, muß ihre Gesetzmäßigkeit nach anderen Regeln beurteilt werden. Schließt die rechtliche Regelung die Erhebung von anderen als den öffentlichrechtlichen Gebühren nicht aus, werden die allgemeinen Grundsätze herangezogen werden müssen, die für die Möglichkeiten einer Gebührenerhebung im ungeregelten Bereich gelten (siehe unten II). Dasselbe wird gelten müssen, wenn Gemeinden im Rahmen der speziell geregelten Verwaltung eine "fakultative" Leistung — zu der für die Gemeinde also keine rechtliche Verpflichtung besteht — anbieten. Ist die fakultative Leistung andererseits ein notwendiger Teil einer obligatorischen Aufgabe, wird meines Erachtens die Gebührenerhebungscompetenz nach den für die obligatorische Leistung geltenden Regeln beurteilt werden müssen.

In bestimmten Sonderfällen ist die Zulässigkeit der Gebührenerhebung insoweit eingeschränkt, als sie nicht ohne Mitwirkung staatlicher Behörden möglich ist. Will beispielsweise eine Gemeinde Gebühren für die Nutzung einer öffentlichen Fläche erheben, kann dafür die Voraussetzung gelten, daß die Polizei eine entsprechende Erlaubnis für die Nutzung der Fläche erteilt hat.

II. Für rein fakultative Gemeindeleistungen im Rahmen der Eigenverwaltungscompetenz dürfte eine *vorgezogene* Finanzierung durch Gebühren voraussetzen, daß der Personenkreis bestimmbar ist, für den die Leistung gedacht ist. Hierbei ist nicht nur erforderlich, daß eine isolierte Gruppe von Gemeindemitgliedern bestimmbar ist, sondern auch, daß nur diese Gruppe Nutzen aus der fraglichen Leistung zieht. Ist die letztere Voraussetzung nicht gegeben, kann man also den Kreis der potentiell Gebührenpflichtigen und Nutznießer nicht bestimmen, dürfte nur die Möglichkeit der Finanzierung der Leistung aus Steuermitteln gegeben sein. Anders sieht es aus, wenn die Finanzierung *nachträglich* geschieht, und zwar indem die Leistungserbringung im Einzelfall von der Gebührenzahlung abhängig gemacht wird. So kann die Gemeinde beispielsweise nicht von Grundstückseigentümern Erschließungsbeiträge für die Finanzierung eines Schwimmbades verlangen, wenn das Bad auch anderen Personen zugänglich ist. Einer nachträglichen Kostendeckung durch die Erhebung von

Eintrittsgebühren von den Besuchern des Bades steht aber gemeinderechtlich nichts im Wege. Denkbar sind auch Fälle, in denen die Frage der Zulässigkeit einer Finanzierung durch Gebührenerhebung nicht so einfach gelöst werden kann. Wird eine Leistung beispielsweise im "allgemeinen Interesse" — etwa im Interesse der allgemeinen Gesundheit — erbracht, kann ein Großteil der Gemeindebevölkerung oder sogar alle Gemeindemitglieder einen Nutzen davon haben, daß bestimmte Gemeindemitglieder, z. B. Grundstückseigentümer, eine Leistung oder auch Einrichtung in Anspruch nehmen. In solchen Fällen kann aber nicht auf dem Weg über eine Gebührenerhebung der letzteren Gruppe die Kostentragung aufgebürdet werden.

Kapitel VI. Das Verhältnis der Gemeinde zum Gebührenpflichtigen: Die Gebührenpflicht

Dieses Kapitel gilt Fragen der Gebührenpflicht. Als Grundregel gilt, daß Gebühren nur erhoben werden dürfen, wenn eine von der Gemeindevertretung beschlossene *Gebührenordnung* vorhanden ist. Um Wasser- oder Abwassergebühren zu erheben, ist also nicht ausreichend, daß das Gesetz eine zur Erhebung von Gebühren berechtigende Vorschrift enthält, sondern erforderlich ist auch, daß die Gebühren in einer Gebührenordnung geregelt werden. Diese Grundregel kann jedoch insoweit modifiziert werden, als die Gemeindevertretung *individuelle Gebührenbeschlüsse* fassen, also eine Art Gebührenordnung für ein einzelnes Subjekt festlegen kann, sofern der kommunale Gleichstellungsgrundsatz dem nicht im Wege steht. Da die Gebührenkompetenz bei der Gemeindevertretung liegt, wird angenommen werden müssen, daß Leistungen aus Steuermitteln der Gemeinde zu finanzieren sind, wenn kein Beschluß der Gemeindevertretung über Gebührenfinanzierung vorliegt. Meiner Meinung nach wird das auch für privatrechtliche Gebühren gelten müssen. Daraus folgt, daß eine Gebührenordnung nicht durch *Verträge* über Gebühren ersetzt oder ergänzt werden kann, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vorgeschrieben ist. Solche Spezialvorschriften bestehen für u. a. Wasser- und Abwassergebühren, denn nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ist der Abschluß bindender Verträge zulässig, wenn die Gebührenfrage nicht in einer Gebührenordnung geregelt ist. Für vertragliche Regelungen als Alternative zur Regelung durch Gebührenordnung ergeben sich jedoch erhebliche Beschrän-

kungen durch den gemeinderechtliche Gleichstellungsgrundsatz. Vertragliche Regelung neben einer Gebührenordnung dürfte deshalb vor allem in Frage kommen, wenn es um Großverbraucher geht, die berechnete Ansprüche auf besondere Behandlung bei der Gebührenerhebung haben.

Das einzelne Gemeindemitglied hat realiter keinen Einfluß auf die Ausgestaltung der Gebührenordnung. Die *Beschlußfassung über die Gebührenordnung* ist nämlich ein *einseitiger öffentlichrechtlicher Akt*. Durch ihn entscheidet die Gemeindevertretung nicht nur, ob Gebühren überhaupt erhoben werden sollen, sondern auch in welchem Umfang und nach welchen Gesichtspunkten. Gegen diese Entscheidungen kann sich der Einzelne mit den jeweiligen Rechtsbehelfen an die zuständige Beschwerdeinstanz oder — wenn es um Wasser- oder Abwassergebühren geht — an die Staatliche Behörde für Wasser- und Abwasserfragen, *statens vānāmd*, wenden, die sich aber auf die Prüfung der Gesetzmäßigkeit beschränken müssen. Der Einzelne kann auch abwarten, bis von ihm in einem Verfahren vor den ordentlichen Gerichten die Zahlung von Gebühren verlangt wird, oder seinerseits in einem derartigen Verfahren Erstattung gezahlter Gebühren verlangen. Organe der Gemeindeverwaltung sind nicht verpflichtet, auf Verlangen eines Einzelnen eine Beschlußfassung der Gemeindevertretung über Einführung einer neuen oder Änderung einer bestehenden Gebührenordnung herbeizuführen.

Die rechtlichen Beziehungen zwischen der Gemeinde und dem Einzelnen können Vertragscharakter bekommen, wenn die *Gebührenpflicht* einen *Vertragsschluß* voraussetzt. Das ist der Fall bei sämtlichen privatrechtlichen Gebühren, kann aber auch bei bestimmten öffentlichrechtlichen Gebühren wie beispielsweise Gebühren für gewisse Dienstleistungen der Sozialfürsorge vorkommen. Hinsichtlich der Gebührenhöhe verweisen Verträge in der Regel auf die jeweils geltende Gebührenordnung, die dadurch Vertragsbestandteil wird. Bestimmte öffentlichrechtliche Gebühren, z. B. Müllabfuhrgebühren, sind unabhängig von Verträgen zu zahlen. Bei solchen Gebühren für Leistungen, die der Einzelne in Anspruch nehmen muß, wird die *Gebührenordnung* deshalb *unmittelbar bindend*.

Gebührenpflichtiges Subjekt ist in erster Linie, wer die kommunale Leistung verlangt oder in Anspruch nimmt. Bei öffentlichrechtlichen Gebühren ist gelegentlich ausdrücklich gesetzlich geregelt, wer gebührenpflichtig ist — beispielsweise Grundstückseigentümer, Antragsteller oder Inhaber einer Erlaubnis. In Einzelfällen gibt es sogar Vorschriften, wie der Gebührenpflicht nachzukommen ist.

Neue Gebührenordnungen bedeuten nicht selten Erhöhung der Gebührensätze. In solchen Situationen kann der Gebührenpflichtige daran interessiert sein, daß von ihm die Gebühren nach einer älteren Gebührenordnung mit niedrigeren Gebührensätzen erhoben werden. Solche Fragen der *Wahl der richtigen Gebührenordnung* werden vor allem dann aktuell, wenn die Gebühr nur einmalig zu zahlen ist. Als Grundregel gilt in diesen Zusammenhängen, daß die Gebührenberechnung nach der Gebührenordnung vorzunehmen ist, die zum Zeitpunkt des Eintritts der Gebührenpflicht galt. Mangels abweichender Vorschriften wird man normalerweise davon ausgehen können, daß die Gebührenpflicht dann eintritt, wenn die Leistung in Anspruch genommen wird.

Bei *Verweigerung der Zahlung* können von dem Pflichtigen nicht nur Säumniszinsen, sondern auch eventuelle Beitreibungskosten verlangt werden. Für die Beitreibung von Anliegerbeiträgen gibt es ein besonderes Zwangsmittel, das Bauverbot. Im übrigen kann die Gemeinde durch Abschalten und ähnliche Maßnahmen verhindern, daß säumige Zahler in den Genuß weiterer Leistungen kommen. In gewissen Fällen können Sanktionsgebühren verlangt werden, wenn eine Leistungsgebühr nicht entrichtet worden ist, nämlich zum einen Gebühren für falsches Parken, wenn Parkgebühren nicht oder nicht in hinreichendem Umfang bezahlt worden sind, und zum anderen Zusatzgebühren bei Reisen mit kommunalen Beförderungsmitteln ohne gültigen Fahrausweis.

Kapitel VII. Die Gebührenhöhe: Das Selbstkostenprinzip

Bei kommunalen Gebührenbeschlüssen ist das von der Rechtssprechung entwickelte *Selbstkostenprinzip* zu beachten, d. h. das Gebühreenniveau darf nicht so hoch angesetzt werden, daß bei der Gemeinde ein Gewinn entsteht. Soweit rechnungsmäßig möglich sind deshalb Gebühren so festzulegen, daß Überschüsse vermieden werden. Dieser Grundsatz gilt für privatrechtliche Gebühren und auch für öffentlichrechtliche, soweit nicht die einschlägige gesetzliche Regelung ausdrücklich eine andere Regelung enthält, und ist sowohl bei Beschlußfassung über die Gebührenordnung als auch bei der Gebührenfestsetzung zu beachten. Er dürfte auch gelten, wenn der Leistungsempfänger nicht Mitglied der Gemeinde ist (vgl. Kapitel VIII).

Für die Mehrzahl der öffentlichrechtlichen Gebühren ist ausdrücklich

vorgeschrieben, daß die *Selbstkostendeckung die Obergrenze des Gebührenniveaus* bildet. Diese Vorschriften laufen inhaltlich auf dasselbe hinaus wie das *allgemeine Selbstkostenprinzip*, daß also die fragliche Tätigkeit keinen Gewinn für die Gemeinde abwerfen darf. In bestimmten Fällen hat jedoch der Zweck der Gebühr besondere Berechnungsregeln erforderlich gemacht, wenn nämlich eine Orientierung an den Selbstkosten nicht möglich ist. Derartige Sonderregeln bestehen für Gebühren für die Gewährung bestimmter Nutzungen an öffentlichen Flächen, für Erbbaurechtsgebühren und für Gebühren für die Pflege Minderjähriger außerhalb des eigenen Heimes.

Vom Grundsatz her gelten als Selbstkosten, *die gesamten Kosten der gebührenerhebenden Aktivität*. In gewissen Fällen ist jedoch besonders vorgeschrieben worden, daß Selbstkosten im Sinne der jeweiligen Regelung beispielsweise die Kosten der "Nutzungsgewährung", der "Maßnahme" oder der "Abnahme" sind. Nur Kosten, die direkt mit der jeweiligen Aktivität zusammenhängen, dürfen die Höhe der Gebühren beeinflussen; "fremde" Kosten dürfen nicht angesetzt werden. Auch in dieser Hinsicht findet man gelegentlich ausdrückliche gesetzliche Berechnungsanweisungen wie beispielsweise, daß die fraglichen Kosten "notwendig" sein müssen.

Als Ausgangspunkt gilt, daß die Gemeinde eine "*ungesetzliche Sondersteuer*" erhebt, wenn die Gebühreneinnahmen höher als die Kosten der fraglichen Tätigkeit sind, daß also die Gebühr — soweit sie die Kosten übersteigt — eine Verbrauchssteuer darstellt, die von der Gemeinde zur Deckung anderer Ausgaben als den speziell von der gebührenpflichtigen Tätigkeit veranlaßten verwendet werden können. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die mit exakten Selbstkostenberechnungen verbunden sein können, hat man den Selbstkostengrundsatz in der Rechtsprechung als "*programmatischen Grundsatz*" etikettiert. In Beschwerdeentscheidungen ist nämlich die übermäßige Erhebung von öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Gebühren unter der Voraussetzung akzeptiert worden, daß der Überschuß nicht "*wesentlich*" oder "*deutlich*" war. Es liegen keine ausdrücklichen Stellungnahmen zur Höhe des zulässigen Überschusses vor, aber bedeutende Überschüsse sind gebilligt worden. Eine Überschreitung der Selbstkosten kann nicht nur durch zu hohe Kosten-schätzungen verursacht werden, sondern auch durch Einbeziehung von "fremden" Kosten, die also nicht im Zusammenhang mit der gebührenpflichtigen Tätigkeit stehen. Derartige — diskutable — Berechnungen

sind von der Rechtsprechung in bestimmten Fällen gebilligt worden. In einem Fall aus neuerer Zeit, in dem derartige Fremdkosten in der Gebührenberechnung eines Elektrizitätswerkes zu einem Überschuß geführt hatten, hat jedoch der Oberste Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich entschieden, daß Kosten, die nicht mit der Elektrizitätswerkstätigkeit im Zusammenhang stehen, auch nicht bei der Berechnung der Gebühren für Leistungen an dessen Kunden in Ansatz gebracht werden dürfen.

Wie gesagt gilt also als Ausgangspunkt, daß der Gebührenpflichtige verlangen kann, nicht mehr in Form von Gebühren zahlen zu müssen, als die Kosten der Gemeinde für die Leistung betragen. Läßt man das Fremdkostenproblem einmal dahinstehen und akzeptiert man, daß aus praktischen und anderen Gründen vollständige Korrespondenz zwischen Gebühren und Kosten kaum durchführbar ist und deshalb gelegentlich Überschüsse entstehen können, muß jedenfalls die Gewähr gegeben sein, daß *Überschußmittel* dem Gebührenkollektiv zugute kommen. Hierdurch wird der Sondersteuereffekt vermieden. In der Praxis sieht das nicht selten anders aus, aber für die Zukunft dürfte eine derartige Ordnung empfehlenswert sein.

Kapitel VIII. Die Verteilung der Gebührenlast: Das Gleichstellungsprinzip

Die Handlungsfreiheit der Gemeinde bei der Gebührenerhebung wird — außer von dem in Kapitel VII behandelten Selbstkostenprinzip — von einem zweiten kommunalrechtlichen Grundsatz, dem *Gleichstellungsprinzip* beschränkt, das ebenfalls von der Rechtsprechung entwickelt worden ist. Nach dem Gleichstellungsprinzip sollen die Gemeindemitglieder gegenüber der Gemeinde gleiche Rechte und Pflichten haben. Ein Gemeindemitglied darf also nicht besser oder schlechter als das andere behandelt werden. Für Gebührenfragen bedeutet das — etwas vereinfachend gesagt —, daß gleiche Gebühren für gleiche Leistungen zu zahlen sind oder, anders ausgedrückt, daß gleiche Voraussetzungen zu gleichen Gebühren führen müssen. Dieses Prinzip ist sowohl von den die Gebührenordnung beschließenden als auch von den veranlagenden Organen der Gemeinde zu beachten und gilt für den gesamten Gebührenbereich, wenn keine ausdrücklichen Gesetzesregelungen über Gleichstellung bei der Gebührenberechnung vorhanden sind. Anders als das Selbstkostenprinzip braucht das

Gleichstellungsprinzip aber nur im Verhältnis der Gemeinde zu den eigenen Mitgliedern beachtet zu werden.

Für gewisse Gebühren — u. a. Wasser- und Abwassergebühren — bestehen *besondere gesetzliche Vorschriften über die Gleichstellung*, die aber sachlich keine andere Regelung herbeiführen sollen als die, die sich aus dem von der Rechtsprechung entwickelten Gleichstellungsgrundsatz ergibt. Ein einheitliches Gleichstellungsprinzip normiert also die Berechnung sämtlicher kommunaler Gebühren, wenn auch nur hinsichtlich der grundsätzlichen Forderung, daß Gebührenpflichtige in der selben Lage gleich behandelt werden müssen und daß gleiche Gebühren für gleiche Leistungen zu erheben sind. Eine andere Sache ist es, daß der Grund der Gebührenberechnung je nach Typ der Gebühr unterschiedlich sein kann.

Auch das Gleichstellungsprinzip ist nach der Rechtsprechung nur ein *programmatischer Grundsatz*. Totale juristische Exaktheit ist nicht möglich, und gewisse Ungleichheiten werden deshalb von der Rechtsprechung toleriert, ohne daß das als teilweise Aufgabe des Grundsatzes zu verstehen wäre.

Im größeren Teil dieses Kapitels geht es um die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde ungleiche, *differenzierte* Gebühren erheben darf. Einleitungsweise wird festgestellt, daß Gebührendifferenzierung *sachliche Gründe* haben muß, also nicht von bloßen persönlichen Umständen getragen sein darf. Anschließend werden einige allgemeinere Gleichstellungsfragen behandelt. Hier wird festgestellt, daß das Gleichstellungsgebot verletzt ist, wenn eine Gemeinde für eine Leistung Gebühren verlangt, die aus Steuermitteln finanziert werden muß, und wenn eine aus Gebühren finanzierte Tätigkeit Überschüsse erbringt, die die Gemeinde zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben verwendet. Die Form der Ungleichstellung von Steuerzahlern, die entsteht, wenn eine an sich durch Gebühren finanzierbare Tätigkeit aus Steuermitteln finanziert wird, ist zwar kommunalrechtlich zulässig; wird aber die fragliche Tätigkeit teilweise aus Steuermitteln finanziert, muß die Gemeinde dafür sorgen, daß die Steuersubvention allen Gebührenpflichtigen unter gleichen Bedingungen zugute kommt. Zulässige Ungleichstellung liegt weiter vor, wenn die Gemeinde im Rahmen ihrer Kompetenz wirtschaftliche Subventionen durch Gebührensubvention gewährt. Zulässig ist auch, daß Gebührenpflichtige als Folge von Änderungen der Gebührenordnung ungleiche Gebühren zahlen müssen, und weiter, daß Leistungsempfänger, die Leistungen von der Gemeinde erhalten, niedrigere Gebühren zahlen als andere

Leistungsempfänger, die entsprechende Leistungen von Konkurrenzunternehmen beziehen. Darüberhinaus besteht ein gewisser Spielraum für "soziale Differenzierung", d. h. von Gemeindemitgliedern mit generell geringerem Zahlungsvermögen wie Rentnern oder Studenten können geringere Gebühren verlangt werden.

Wie oben gesagt, müssen Gebührendifferenzierungen sachlich begründet, d. h. objektiv motiviert sein. Was sachliche Gründe in diesem Sinne sind, kann nicht für alle kommunalen Gebühren generell, sondern muß von Fall zu Fall nach der jeweiligen Gebührensituation bestimmt werden. Ganz allgemein kann jedoch gesagt werden, daß Differenzierungen akzeptiert werden können, wenn sie unter Beachtung von Variationen im Kostenbild und nach Zahl oder Umfang der Leistungen vorgenommen werden. In diesem Sinne können Müllabfuhrgebühren differenzieren zum einen nach der Abfuhrfrequenz und zum anderen nach den Kosten der Gemeinde für verschiedene Abfuhralternativen. Bestimmte Bemessungsgesichtspunkte sind jedoch verhältnismäßig speziell. Straßenhandelsgebühren können differenziert werden im Hinblick auf den Zweck der Nutzungsgewährung, auf den Nutzen des Gebührenpflichtigen aus der Nutzungsgewährung, auf die Kosten der Gemeinde für die Nutzungsgewährung und auch auf andere Umstände, und Parkgebühren sind in einer Höhe festzusetzen, die aus Gesichtspunkten der Verkehrsregelung erforderlich ist. Wasser- und Abwassergebühren sind — ähnlich wie Anliegerbeiträge — nach dem "Nutzen" festzusetzen, den die Grundstückseigentümer aus den entsprechenden Anlagen ziehen, und Gebühren für soziale Dienstleistungen können unter Beachtung der Zahlungsfähigkeit des Inanspruchnehmenden festgesetzt werden.

Kapitel IX. Die zeitliche Anwendbarkeit von Gebührenvorschriften: Das Verbot rückwirkender Gebühren

Für die Gebührenerhebung der Gemeinden gilt außer den schon behandelten Selbstkosten- und Gleichstellungsgrundsätzen als weiteres Prinzip das des *Verbotes rückwirkender Gebühren*. Dieser Grundsatz, der für den gesamten Gebührenbereich gelten dürfte, hindert Gemeinden an Gebührenbeschlüssen für Zeiträume vor dem Tage des Beschlusses, und zwar gleich welcher Länge. Der Grundsatz macht auch Beschlüsse unzulässig, daß für die Vergangenheit für eine früher aus Steuermitteln finanzierte Leistung

Gebühren erhoben werden. Wird ein Gebührenordnungsbeschluß auf eine Beschwerde hin aufgehoben, darf die Gemeinde einem neuen, berichtigten Gebührenordnungsbeschluß nicht durch Wiederholung der Vorschriften über Gültigkeit der Gebührenordnung mit Rückwirkung ausstatten.

Ausnahmen vom Rückwirkungsverbot sind möglich, wenn "*besondere Gründe*" vorliegen. Die Rechtsprechung hat — wohl aus "praktischen" Gründen — rückwirkende Gebührenordnungen für Schornsteinfeger-, Wasser- und Abwassergebühren gebilligt, allerdings mit der nicht unerheblichen Einschränkung, daß nur kürzere Rückwirkungszeiten zugelassen worden sind.

Litteratur

(Åberopas endast ett arbete av en författare, citeras detta med endast författarnamn.)

Andersson, L.O., Allmän företagsekonomi. Malmö 1971.

Avskrivning och internränta. Kapitaltjänstkostnadernas behandling i kommunal budgetering och redovisning. Svenska kommunförbundet 1973. (Cit. Avskrivning och internränta.)

Bagge, G., De kommunala affärsverkens tariffer (SST 1922 s 7 ff).

Bengtsson, B., Nyttjanderätt till fast egendom. Uppsala 1972.

Berglund, H., Om gatukostnadsbestämmelser (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, Uppsala 1947, s 100 ff).

Bexelius, A.—Nordenstam, A.—Körlof V., Byggnadslagstiftningen. Byggnadslag och byggnadsstadga med anmärkningar och sakregister. 5 uppl. Sthlm 1970. (Cit. Bexelius m fl.)

Bjerkén, T., Lagstiftning om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Kompendium för socionomutbildningen. Sthlm 1979.

Bohm, P., "Nya" avgiftssystem för den offentliga sektorn — en principdiskussion (SOU 1979:23, bilaga 1 s 67 ff).

Bouvin, Å.—Hedman, B., VA-lagstiftning. Kommentar till lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar m.fl. författningar. Sthlm 1972.

Calmfors, H.—Bergman, J., Det kommunala delegationsinstitutet — tilllåten och otillåten delegation (KT 1973 s 838 ff).

Dahlgren, L., Till frågan om ansvaret för gatubyggnadskostnadsavgifter (FT 1961 s 51 ff).

Didón, L.U.—Hedman, B., Att bygga utan lov. Hur samhället ingriper mot olovligt byggande. Uddevalla 1977.

Eberstein, G., Om skatt till stat och kommun enligt svensk rätt. Del I. Sthlm 1929.

Eek, H., "Detournement de pouvoir" i svensk förvaltningsrätt (FT 1944 s 65 ff).

Ek, M.L.—Lewensjö, Å., Får kommunerna ta ut avgift för registrering i tomt- och småhuskö? (KT 1975 s 721 f).

Enhetliga principer för självkostnadsberäkningar. Sveriges industriförbund 1937. (Cit. Enhetliga principer.)

- Florén, G., Hälsovårdsstadgan med anvisningar och rättsfall. 10 uppl. Sthlm 1972.
- Fundahn, B.—Holmgren, H., Kommunal ekonomi och planering. Lund 1973.
- Gladner, M.—Olhans, B., Praktisk beskattningsrätt. Lund 1973.
- Gustafsson, A., Kommunal självstyrelse. 3 uppl. Lund 1982.
- Hafström, G., Den svenska fastighetsrättens historia. Lund 1970.
- Hagman, K., Sveriges kommunallagar. Förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar. Sthlm 1911.
- Herlitz, N., Föreläsningar i förvaltningsrätt I—III. Sthlm 1937—1939. (Cit. Herlitz Föreläsningar och nr.)
- Hernmarck, M., Kommunal avgift för upplåtelse av plats för tidningsförsäljning (FT 1949 s 92 ff).
- Om kostnaden för avlopps- och vattenledningar (SST 1951 s 397 ff).
- Byggnadslagen och stadsplaneavtalen (FT 1953 s 319 ff).
- Hessler, H., Ett spörsmål om lagstiftning inom fastighetsrätten (SvJT 1957 s 241 ff).
- Heuman, L., Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder. Lund 1980.
- Holmberg, E.—Stjernquist, N., Grundlagarna med tillhörande författningar. Sthlm 1980.
- Holmgren, H., Avgifter och taxor inom primärkommunal verksamhet. Lund 1977.
- Hult, P., Juridisk debatt. Valda rättsvetenskapliga uppsatser. Uppsala 1952.
- Johansson, L.O., Staten och finansieringen av kommunens utgifter (NAT 1970 s 353 ff).
- Jungen, E., Kommunerna och hamnarna (SST 1959 s 453 ff).
- Jägerskiöld, S., Till frågan om städernas avgiftsmakt (FT 1952 s 218 ff).
- Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning (FT 1955 s 249 ff).
- Om ansvaret för gatubyggnadskostnadsavgifter: anteckningar från gränsområden mellan offentlig rätt och civilrätt, särskilt om preskription (FT 1960 s 5 ff).
- Offentlig rätt och civilrätt. Några anteckningar kring underställningsinstitutet (FT 1961 s 96 ff).
- Kaijser, F., Ett rättsfall om kommunala avgifter (SST 1952 s 193 ff).

- Kaijser, F., De kommunala besvärsgrunderna i historisk belysning (FT 1964 s 303 ff).
- De kommunala besvärsgrunderna i nutida rättspraxis (FT 1965 s 1 ff).
- Kommunallagarna II. Kommunallag, Landstingslag, Kommunaltjänstemannalag m.m. 5 uppl. Sthlm 1975. (Cit. Kaijser.)
- Regeringform och kommunallag (KT 1975 s 459 ff).
- Kaijser, F.—Riberdahl, C., Kommunallagarna II. Kommunallagen m.m. 6 uppl. Kristianstad 1983.
- Källner, C.G., Brandlagstiftningen. Brandlagen och brandstadgan jämte tillhörande författningar med kommentarer och sakregister. Sthlm 1963.
- Körlof, V., Vattenförsörjning och avlopp. Sthlm 1957.
- Lavin, R., Domstol och administrativ myndighet. Diss. Sthlm 1972. (Cit. Lavin.)
- Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis (FT 1975 s 282 ff).
- Lind, C.E., Marginell självkostnad och kommunal verklighet — ett taxeproblem (ERA 1981 häfte 8 s 15 ff).
- Lind, E., Om gatukostnadsbestämmelser (SST 1949 s 121 ff).
- Lindquist, U., Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis. 2 uppl. Uddevalla 1982.
- Linnér, S., De kommunala affärsverken och kommunallagarna (SST 1923 s 131 ff).
- Ljungman, S., Om skattefordran och skatterestitution. Uppsala 1947.
- Lundevall, A., Differentierade legosängsavgifter vid de allmänna sjukhusen (FT 1940 s 287 ff).
- de Maré, E., Om gatukostnadsersättning (FT 1975 s 295 ff).
- Nordlund, S., Ytterligare om regeringsrätten och kommunalbesvärsinstitutet (FT 1978 s 267 ff).
- Olsson, J., Fullmäktige — förvaltningsorganen (LKT 1949 s 193 ff).
- De kommunala organens delegationsrätt (LKT 1949 s 241 ff).
- Orre, W., Rätten att uppbära s.k. stånd- och platspenningar vid torgdagar (SST 1932 s 491 ff).
- Persson, C.G., Kommentar till allmänna ordningsstadgan m.m. Sthlm 1972.
- Petreljus, B., Kommunal avgiftsmoral (Stadsbyggnad 1979 häfte 8 s 133 f).
- Va-taxeproblem (Stadsbyggnad 1981 häfte 1 s 48 ff).

- Petrelus, B., Högsta domstolen ändrar va-taxor? (Stadsbyggnad 1981 häfte 5 s 15 ff).
- Petrén, G.—Ragnemalm, H., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaring. Tolfte upplagan av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar. Uddevalla 1980.
- Ragnemalm, H., Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Diss. Sthlm 1970. (Cit. Ragnemalm Förvaltningsbeslut.)
- Regeringsformen 11:6 (FT 1976 s 105 ff).
- Allmän plats. Om samspelet mellan politirätt, privaträtt och socialrätt. Teckomatorp 1978. (Cit. Ragnemalm.)
- Rahm, H., Sjukvårdslag och kungörelse med kommentar. 6 uppl. Sthlm 1975.
- Riberdahl, C., Den kommunala barnomsorgen (FT 1978 s 245 ff).
- Om kommunal taxedifferentiering — en replik (SvJT 1983 s 492 ff).
- Ridderstrand—Linderot, I., Omreglering av tomträttsavgäld. HD:s beräkningsmodell invecklad och svåröverskådlig (KT 1975 s 819 ff).
- Ringström, O., Avgiftsnormer för vissa upplåtelser på allmän plats (SST 1958 s 5 ff).
- Sandblad, J., Exploateringsavtal — styr- och genomförandemedel för förnyelse- och råmarksområden. Statens råd för byggnadsforskning, R 72:1978.
- Sjöberg, S., Det kommunala besvärsinstitutet. Diss. Sthlm 1948.
- Skare, L-H.—Västhagen, N.—Johansson, S-E., Industriell kostnadsberäkning och redovisning. Sthlm 1969. (Cit. Skare m fl.)
- Skorup, U., Renhållningslagen. Lag och förordning om renhållning m.fl. författningar med kommentarer. Sthlm 1982.
- Staedler, B., En tolkningsfråga rörande allmänna ordningsstadgan (FT 1958 s 169 ff).
- Hamnreglemente (FT 1975 s 97 ff, 190 ff).
- Sterzel, F., Studier rörande den kommunala besvärprocessen. Sthlm 1963.
- Strömberg, H., Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Diss. Lund 1949. (Cit. Strömberg.)
- Äger stad uttaga platsavgifter för fasta försäljningskiosker å gatu-mark? (FT 1955 s 46 ff).
- Några randanmärkningar till lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats (FT 1957 s 273 ff).

- Strömberg, H., Kommunalavgifter för gatumarknadsupplåtelser (SST 1958 s 589 ff).
- Va-lagen och de kommunala va-reglementena (SST 1960 s 1 ff).
 - Vad menas med fastighetsanslutning till allmän vatten- och avloppsanläggning? (FT 1965 s 30 ff).
 - Några reflexioner om normgivningsmakten i den nya regeringsformen (FT 1976 s 51 ff).
 - Föreskrifter om lags tillämplighet (FT 1977 s 184 ff).
 - Handlingsoffentlighet och sekretess. Lund 1980. (Cit. Strömberg Handlingsoffentlighet och sekretess.)
 - Den offentliga organisationen. 4 uppl. Lund 1983. (Cit. Strömberg Den offentliga organisationen.)
 - Kommunalrätt. 10 uppl. Lund 1983. (Cit. Strömberg Kommunalrätt.)
 - Speciell förvaltningsrätt. 7 uppl. Lund 1983. (Cit. Strömberg Speciell förvaltningsrätt.)
 - Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Lund 1983. (Cit. Strömberg Normgivningsmakten.)
- Strömholm, S., Domstolsprövning av administrativa beslut (SvJT 1962 s 529 ff).
- Domstolsprövning av administrativa beslut (SvJT 1963 s 458 ff).
- Sundberg, H.G.F., Den svenska stapelstadsrätten. Diss. Sthlm 1927. (Cit. Sundberg Stapelstadsrätten.)
- Fullmäktige och nämnder. Något om kompetensfördelningen dem emellan (SST 1928 s 1 ff).
 - WC-avgifterna ur rättslig synpunkt (SST 1935 s 20 ff).
 - Differentierade sjukhusavgifter (FT 1941 s 1 ff).
 - Allmän förvaltningsrätt. Sthlm 1955. (Cit. Sundberg Förvaltningsrätt.)
 - Om de kommunalrättsliga besvär- och underställningsinstitutens civilrättsliga betydelse. Uppsala 1960. (Cit. Sundberg Besvär- och underställningsinstitut.)
 - Kommunalrätt. Samlad uppl. Sthlm 1964. (Cit. Sundberg.)
- Svenander, B., Så tar kommunerna ut felparkeringsavgifter (KT 1977 häfte 11 s 22 f).
- Thorburn, T., Förvaltningsekonomi. 4 uppl. Sthlm 1974.
- Tiberg, H., Om kommunal taxedifferentiering (SvJT 1982 s 708 ff).
- Törngren, E., Stadsplanelagen och avloppsavgifterna (SST 1939 s 133 ff).
- Welinder, C., Kommunalavgifter i de svenska städernas hushållning särskilt med hänsyn till den kommunala affärsverksamheten. Diss. Lund 1935. (Cit. Welinder.)

- Welinder, C., Offentlig hushållning. Ystad 1957. (Cit. Welinder Offentlig hushållning.)
- Beskattning av inkomst och förmögenhet. Del I. 4 uppl. Malmö 1975. (Cit. Welinder Beskattning.)
 - Tomträttsavgälder i HD — en kort diskussion (SvJT 1975 s 656 ff).
- Westerberg, O., *Condictio indebiti* i offentlig rätt (Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, Uppsala 1959, s 394 ff).
- Skatter, avgifter och pålagor. En statsrättslig undersökning. Sthlm 1961. (Cit. Westerberg Skatter och avgifter.)
 - Skatter och avgifter (FT 1982 s 1 ff).
- Westerlind, P., Studier rörande tomträttsinstitutet. Sthlm 1965.
- Westman, E.G., Några synpunkter på rättsförhållandet mellan kommuns affärsdrivande verk och abonnent (FT 1944 s 149 ff).
- Kommunallagen och VA-lagen (FT 1958 s 230 ff).
 - Normalförslag till reglemente för kommunalt va-verk (SST 1959 s 311 ff).
 - Förhindrar va-lagen drivandet av kommunala vatten- och avloppsverk (SST 1959 s 527 ff).
 - Om avgifter å den allmänna rörelsen (FT 1962 s 176 ff).
 - Elverksjuridik. Sthlm 1962. (Cit. Westman Elverksjuridik.)
 - Vissa frågor om upplåtande av allmän platsmark för parkering (SOU 1968:18 s 504 ff).
 - Rättsliga spörsmål vid eldistribution. Praktikfall åren 1956—1970. Sthlm 1971. (Cit. Westman Rättsliga spörsmål.)
 - Kommunal förvaltning genom avtal. Sthlm 1971. (Cit. Westman Avtal.)
- Vogel, H.-H., Finansrätt och finansvetenskap. Sthlm 1984.
- Ysander, B., Fem avgiftsargument. Några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn (SOU 1979:23, bilaga 2, s 89 ff).
- Åström, W., Några anteckningar om torghandel i stad (SST 1952 s 347 ff).

Betänkanden

Underdåniga Betänkanden och Förslag till 1:o Förordning om Kommunalstyrelse på landet. 2:o Förordning om Kommunalstyrelse i Stad. 3:o Förordning om Kyrkostämma samt Kyrko- och Skolråd. 4:o Förordning om Landsting. Afgifna den 31 oktober 1859 af Den dertill i Nåder förordnade Komité. (Cit. 1859 års betänkande.)

SOU 1944:48. Betänkande med förslag till allmän ordningsstadga m.m. Avgivet av inom socialdepartementet tillkallade sakkunniga.

SOU 1945:15. Förslag till byggnadslag m.m. Stadsplaneutredningen 1942, III.

SOU 1946:52. Socialvårdskommitténs betänkande XIV: Utredning och förslag angående ålderdomshem m.m.

SOU 1948:54. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande V. Särskilda åtgärder för partiellt arbetsföras sysselsättande m.m.

SOU 1952:28. Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m.m.

SOU 1954:37. Allmän ordningsstadga m.m. Betänkande med förslag. Avgivet 1954.

SOU 1956:1. Åldringsvård. Betänkande av 1952 års åldringsvårdsutredning.

SOU 1956:19. Kommunalförbund och indelningsändringar. Betänkande avgivet av kommunalförbundskommittén.

SOU 1956:27. Betänkande med förslag till sjukhuslag m.m. Avgivet av sjukhuslagstiftningskommittén.

SOU 1959:4. Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Betänkande med förslag. Avgivet 1959.

SOU 1960:34. Reviderad brandlagstiftning. Betänkande avgivet av 1954 års brandlagsrevision.

SOU 1961:30. Grundskolan. Betänkande avgivet av 1957 års skolberedning.

SOU 1963:29. Kommunala renhållningsavgifter. Kommunalrättskommitténs betänkande V.

SOU 1963:47. Åldringsvårdens läge. Undersökning utförd av socialpolitiska kommittén.

- SOU 1965:40. Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet. Kommunalrättskommitténs betänkande VII.
- SOU 1966:39. Lagstiftning om elektriska anläggningar. Betänkande avgivet av ellagstiftningsutredningen.
- SOU 1966:45. Aktiv åldringsvård och handikappvård. Socialpolitiska kommitténs slutliga ståndpunkt.
- SOU 1967:8. Barnstugor. Barnavårdsmannaskap. Barnolycksfall. Familjeberedningen.
- SOU 1967:16. Folkbokföringen. 1958 års utredning kyrka—stat: VII.
- SOU 1967:58. Enhetlig kommuntyp. Städernas auktionsmonopol m.m. Kommunalrättskommitténs betänkande X.
- SOU 1967:63. Förmåner och avgifter i slutet sjukvård m.m. Av 1961 års sjukförsäkringsutredning. Betänkande III.
- SOU 1967:65. Vatten och avlopp. Betänkande avgivet av 1964 års va-utredning.
- SOU 1968:18. Parkering. Betänkande avgivet av parkeringskommittén.
- SOU 1968:39. Eldistributionens rationalisering. Betänkande avgivet av el-distributionsutredningen.
- SOU 1969:22. De svenska hamnarna. Betänkande avgivet av hamnutredningen.
- SOU 1970:70. Folkbokföringsorganisationen m.m. Betänkande avgivet av centrala folkbokförings- och uppborgsnämnden.
- SOU 1971:81. Den mänskliga faktorn i vägtrafiken. Trafiksymposium. Betänkande avgivet av trafikmålskommittén.
- SOU 1971:84. Kommunal kompetens. Kommunalrättskommitténs betänkande XIV.
- SOU 1972:27. Förskolan. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning.
- SOU 1972:89. Hundavgift. Betänkande avgivet av hundskatteutredningen.
- SOU 1973:13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. Betänkande av 1968 års brottmålsutredning.
- SOU 1974:24. Förslag till hamnlag. Betänkande av hamnutredningen.
- SOU 1974:39. Socialvården. Mål och medel. Principbetänkande av socialutredningen.
- SOU 1974:95. Båtliv. Samhället och fritidsbåtarna. Betänkande av fritidsbåtoutredningen.

- SOU 1974:99. Enhetlig kommunallag. Betänkande av kommunallagsutredningen.
- SOU 1975:41. Kommunal demokrati. Huvudbetänkande. Betänkande av utredningen om den kommunala demokratin med författningsförslag av kommunallagsutredningen.
- SOU 1976:10. Skolans ekonomi; en redovisning av de ekonomiska förhållandena i skolväsendet. Betänkande av utredningen om skolan, staten och kommunerna.
- SOU 1976:39. Hemvist. Betänkande av hemvistsakkunniga.
- SOU 1976:45. Kommunernas ekonomi 1960—1972. Betänkande av kommunalekonomiska utredningen.
- SOU 1977:12. Kommunal och enskild väghållning. Lagförslag och motivuttalanden av 1969 års vägutredning.
- SOU 1977:40. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv. Socialutredningens slutbetänkande.
- SOU 1977:65. Kommunernas gatuhållning. Betänkande av gatukostnadsutredningen.
- SOU 1977:78. Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- SOU 1978:24. Ny renhållningslagstiftning. Betänkande av renhållningskommittén.
- SOU 1979:1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. Betänkande av socialpolitiska samordningsutredningen.
- SOU 1979:23. Avgifter i staten — nuläge och utvecklingsmöjligheter. Betänkande av förvaltningsutredningen.
- SOU 1979:65. Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag. Lagförslag — sammanfattningsmotiv till första avdelningen. Del 1. Betänkande av PBL-utredningen.
- SOU 1979:66. Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag. Motiv till avdelningarna 2—7. Specialmotivering. Del 2. Betänkande av PBL-utredningen.
- SOU 1979:78. Mål och medel för hälso- och sjukvården. Förslag till hälso- och sjukvårdslag. Betänkande av hälso- och sjukvårdsutredningen.
- SOU 1980:49. Tomträtt. Betänkande av tomträttskommittén.
- SOU 1982:13. Kommunalföretaget. Betänkande av kommunalföretagskommittén.

- SOU 1982:20. Kommunerna och näringslivet. En redogörelse för gällande rätt jämte förslag till lagtekniska ändringar i den kommunala kompetenslagstiftningen. Betänkande av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning.
- SOU 1982:34. Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Betänkande av byggprisutredningen. Del 1.
- SOU 1982:35. Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Betänkande av byggprisutredningen. Del 2. Bilagor.
- SOU 1982:41. Överklagande av kommunala beslut. Betänkande av kommunalbesvärskommittén.
- DsC 1970:2. Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. Kommunalrättskommitténs betänkande XIII.
- DsS 1970:6. Ålderdomshemsavgifter. Delbetänkande av socialutredningen.
- DsKn 1975:1. Minskad statlig detaljreglering av kommunerna. PM I. Avgifter hos byggnadsnämnd.
- DsS 1977:2. Avgifter inom långtidsvården. Socialutredningen. Delbetänkande III.
- DsJo 1978:8. Finansiering av djursjukhus. Betänkande av djursjukhusutredningen.
- DsU 1981:4. Skollagen. Delbetänkande av skolförfattningsutredningen.
- DsK 1984:1. Boendeparkering på gatumark. Slutbetänkande av tomtparakeringsutredningen.

Propositioner

- Prop 1927:102 med förslag till kommunalskattelag m.m.
- Prop 1930:99 med förslag till lag om kommunalstyrelse på landet m.m.
- Prop 1938:137 med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.
- Prop 1947:131 med förslag till byggnadslag m.m.
- Prop 1947:243 angående grunder för ålderdomshemsvårdens ordnande och utbyggnad m.m.
- Prop 1955:121 med förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, m.m.
- Prop 1956:143 med förslag till allmän ordningsstadga, m.m.
- Prop 1957:38 angående vissa frågor rörande åldringsvården.
- Prop 1957:150 med förslag till lag om kommunalförbund, m.m.
- Prop 1957:157 med förslag till lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m.m.
- Prop 1958:B46 med förslag till hälsovårdsstadga.
- Prop 1959:11 med förslag till lag om köttbesiktning m.m.
- Prop 1960:175 med förslag till lag om parkeringsbot, m.m.
- Prop 1962:12 med förslag till brandlag och brandstadga, m.m.
- Prop 1962:136 med förslag till skollag m.m.
- Prop 1963:62 angående stöd till barnstugor m.m.
- Prop 1965:21 med förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter.
- Prop 1965:43 angående kommunal skatteutjämning, m.m.
- Prop 1965:49 angående anslag för budgetåret 1965/66 till bidrag till anordnande av skolskjutsar m.fl. ändamål.
- Prop 1969:125 med förslag till lag om ändring i lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring, m.m.
- Prop 1970:118 med förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, m.m.
- Prop 1970:153 med förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade.
- Prop 1971:121 med förslag till lag om ändring i lagen (1956:2) om socialhjälp.
- Prop 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m.

- Prop 1972:12 med förslag till lag om ändring i kommunallagen (1953:753) m.m.
- Prop 1973:33 med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.
- Prop 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop 1974:42 med förslag till inkassolag m.m.
- Prop 1975:8 om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.
- Prop 1975:102 med förslag till räntelag m.m.
- Prop 1975:107 angående föreskrifter om avgifter hos byggnadsnämnd.
- Prop 1975/76:106 med förslag till lag om felparkeringsavgift, m.m.
- Prop 1975/76:148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre lagöverträdelser.
- Prop 1975/76:149 med förslag till lag om allmänna fjärrvärmeanläggningar, m.m.
- Prop 1975/76:164 med förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.
- Prop 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
- Prop 1976/77:11 med förslag till lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.
- Prop 1976/77:40 om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.
- Prop 1976/77:125 med förslag till tilläggsbudget III för budgetåret 1976/77.
- Prop 1977/78:81 om vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor m.m.
- Prop 1978/79:95 om den kommunala demokratin.
- Prop 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.
- Prop 1978/79:177 om ändrade ersättningsregler inom sjukförsäkringen m.m.
- Prop 1978/79:188 om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.
- Prop 1978/79:205 med förslag till renhållningslag, m.m.
- Prop 1979/80:1 om socialtjänsten.
- Prop 1979/80:34 om försök med boendeparkering på gatumark m.m.
- Prop 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna.
- Prop 1979/80:119 om preskriptionslag, m.m.

Prop 1979/80:167 med förslag till lag om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Prop 1979/80:178 om fortsatt körkortsreform.

Prop 1980/81:21 om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

Prop 1980/81:132 med förslag till lag om vissa avgifter i allmän hamn m.m.

Prop 1980/81:165 om ändring i byggnadslagen (1947:385) m.m.

Prop 1980/81:187 om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m.m.

Prop 1981/82:22 om differentierade avgifter för pensionärer vid sjukhusvård.

Prop 1981/82:64 om styrmedel för introduktion av naturgas.

Prop 1981/82:78 om vissa yrkestrafikfrågor.

Prop 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m.

Prop 1981/82:167 om ändringar i skollagen (1962:319) m.m.

Prop 1981/82:219 med förslag till hälsoskyddslag m.m.

Förkortningar

AFL	Lag om allmän försäkring 25/5 1962 (nr 318).
ALU	Andra lagutskottet(s utlåtande).
AOS _t	Allmän ordningsstadga 14/12 1956 (nr 617).
Bet	Betänkande.
BoL	Lag om barnomsorg 13/5 1976 (nr 381).
BrB	Brottsbalken.
BrL	Brandlag 1/3 1974 (nr 80).
BrSt	Brandstadga 30/3 1962 (nr 91).
BVA	Beslut i va-mål. (Va-nämndens beslut.)
BvL	Lag om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårds- lag) 29/4 1960 (nr 97).
ByL	Byggnadslag 30/6 1947 (nr 385).
BySt	Byggnadsstadga 30/12 1959 (nr 612).
Cirk	Cirkulär.
CU	Civilutskottet(s utlåtande).
DepCh	Departementschefen.
Ds(C)	Departementsserierna. (Civildepartementet.)
Ds(Jo)	Departementsserierna. (Jordbruksdepartementet.)
Ds(K)	Departementsserierna. (Kommunikationsdepartementet.)
Ds(Kn)	Departementsserierna. (Kommundepartementet.)
Ds(S)	Departementsserierna. (Socialdepartementet.)
Ds(U)	Departementsserierna. (Utbildningsdepartementet.)
DT	Dom i tvistemål.
El-AB-L-72	Allmänna bestämmelser för kraftleverans vid lågspän- ning. Svenska elverksföreningens normalformulär. 1972.
ElAnlL	Lag, innefattande vissa bestämmelser om elektriska an- läggningar 27/6 1902 (nr 71).
ERA	Tidskrift utgiven av Svenska elverksföreningen.
ExprD	Expropriationsdomstolen.
ExprL	Expropriationslag 19/12 1972 (nr 719).
FastD	Fastighetsdomstolen.
FB	Föräldrabalken
FBF	Folkbokföringsförordning 9/6 1967 (nr 198).
FBV	KF om brandfarliga varor 1/12 1961 (nr 568).

FjvL	Lag om allmänna fjärrvärmeanläggningar 25/11 1976 (nr 838).
FKL	KF om kommunalstyrelse på landet 21/3 1862 (nr 13).
FKS	KF om kommunalstyrelse i stad 21/3 1862 (nr 14).
FKSthlm	KF om kommunalstyrelse i Stockholm 23/5 1862 (nr 33).
FL	Förvaltningslag 4/6 1971 (nr 290).
FsL	Lag om förskoleverksamhet 20/12 1973 (nr 1205).
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
FtvL	Folktandvårdslag 25/5 1973 (nr 457).
GBrL	Brandlag 15/7 1944 (nr 521).
GBrSt	Brandstadga 15/7 1944 (nr 522).
GHvSt	Hälsovårdsstadga 19/6 1919 (nr 566).
GSPL	Lag angående stadsplan och tomtindelning 31/8 1907 (nr 67).
HamnAvgL	Lag om vissa avgifter i allmän hamn 18/6 1981 (nr 655).
HamntaxeK	KK om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter 21/4 1950 (nr 153).
HD	Högsta domstolen.
HovR	Hovrätten.
HSjvL	Hälso- och sjukvårdslag 30/6 1982 (nr 763).
HskF	Hälsoskyddsförordning 9/6 1983 (nr 616).
HskL	Hälsoskyddslag 9/12 1982 (nr 1080).
HSU	Hälso- och sjukvårdsutredningen.
HvSt	Hälsovårdsstadga 19/12 1958 (nr 663).
JB	Jordabalken.
JO	Justitieombudsmannen(s ämbetsberättelse).
KamR	Kammarrätten.
KB	Konungens befallningshavande.
KEU	Kommunalekonomiska utredningen.
KF	Kunglig förordning.
KK	Kunglig kungörelse.
KL	Kommunallag 21/4 1977 (nr 179).
KLP	Lag om införande av kommunallagen 21/4 1977 (nr 180).
KMt	Kunglig Majestät.
KomL	Kommunallag 18/12 1953 (nr 753).
KomLSthlm	Kommunallag för Stockholm 1/3 1957 (nr 50).
KomRenhL	Kommunal renhållningslag 17/12 1970 (nr 892).

KomskL	Kommunalskattelag 28/9 1928 (nr 370).
KonkL	Konkurrenslag 30/6 1982 (nr 729).
K.Res.	Kunglig resolution.
KT	Kommunal tidskrift.
KU	Konstitutionsutskottet(s utlåtande).
KöpL	Lag om köp och byte av lös egendom 20/6 1905 (nr 38 s 1).
KörkF	Körkortsförordning 1/9 1977 (nr 722).
KöttbL	Lag om köttbesiktning m.m. 20/3 1959 (nr 99).
LAV	Lag om allmänna värmesystem 17/12 1981 (nr 1354).
LEBV	Lag om explosiva och brandfarliga varor 3/4 1975 (nr 69).
LKAvg	Lag om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m.m. 31/5 1957 (nr 259).
LKL	Lag om kommunalstyrelse på landet 6/6 1930 (nr 251).
LKS	Lag om kommunalstyrelse i stad 6/6 1930 (nr 252).
LKSthlm	Lag om kommunalstyrelse i Stockholm 15/6 1935 (nr 337).
LKT	Landskommunernas tidskrift.
LPI	Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. 12/8 1976 (nr 666).
LR	Länsrätten.
LSPV	Lag om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall 16/6 1966 (nr 293).
LSt	Länsstyrelsen.
Mot	Motion.
Mot I	Motion, första kammaren.
Mot II	Motion, andra kammaren.
MskL	Miljöskyddslag 29/5 1969 (nr 387).
NAT	Nordisk administrativt tidskrift.
NJA	Nytt juridiskt arkiv. Avd. I.
NO	Näringsfrihetsombudsmannen.
NyttjL	Lag om nyttjanderätt till fast egendom 14/6 1907 (nr 36 s 1).
Ost	Ordningsstadga för rikets städer 24/3 1868 (nr 22).
PreskrF	KF om tioårig preskription och om årsstämming 4/3 1862 (nr 10).
PreskrL	Preskriptionslag 29/1 1981 (nr 130).
PRL	Allmän prisregleringslag 1/6 1956 (nr 236).
Prop	Proposition.
RegR	Regeringsrätten.
RegR:t (n)	Regeringsrådet (-n).

RenhAvgL	Lag om kommunala renhållningsavgifter 26/3 1965 (nr 54).
RenhF	Renhållningsförordning 15/11 1979 (nr 904).
RenhL	Renhållningslag 14/6 1979 (nr 596).
RF	Regeringsform(en).
RFV	Riksförsäkringsverket.
RH	Rättsfall från hovrätterna.
RK	Rättsfallsreferat från kammarrätterna.
RoA	Råd och anvisningar (från socialstyrelsen).
RR	Rådhusrätten.
RRK	Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna.
Rskr	Riksdagens skrivelse.
RSV	Riksskatteverket.
RÅ	Regeringsrättens årsbok. (RÅ jämte nr.)
RänteL	Räntelag 5/6 1975 (nr 635).
SCB	Statistiska centralbyrån.
SFS	Svensk författningssamling.
ShjL	Lag om socialhjälp 4/1 1956 (nr 2).
SiL	Lag om statlig inkomstskatt 26/7 1947 (nr 576).
SjhL	Sjukhuslag 17/4 1959 (nr 112).
SjvAvgF	Förordning om vissa avgifter vid sjukhusvård 10/12 1981 (nr 1177).
SjvL	Sjukvårdslag 6/6 1962 (nr 242).
SKL	Skadeståndslag 2/6 1972 (nr 207).
SkolF	Skolförordning 23/4 1971 (nr 235).
SkolL	Skollag 6/6 1962 (nr 319).
SKTF	Svenska kommunaltekniska föreningen.
SmittskL	Smittskyddslag 26/4 1968 (nr 231).
SoF	Socialtjänstförordning 25/6 1981 (nr 750).
SoL	Socialtjänstlag 19/6 1980 (nr 620).
SOU	Statens offentliga utredningar.
SoU	Socialutskottet(s utlåtande).
SPK	Statens pris- och kartellnämnd.
SPKFS	Statens pris- och kartellnämnds författningssamling.
SPL	Stadsplanelag 29/5 1931 (nr 142).
SST	Svenska stadsförbundets tidskrift.
Stadsbyggnad	Tidskrift utgiven av Svenska kommunal-tekniska föreningen.

Sunt Förnuft	Tidskrift utgiven av Skattebetalarnas förening.
SvJT	Svensk juristtidning.
TF	Tryckfrihetsförordning(en).
TR	Tingsrätten.
TU	Trafikutskottet(s utlåtande).
W	Samling af kgl. bref och resolutioner rörande tillämpning- en af kommunalförordningarne, utgifen av Wilh. Walldén m.fl. H. 1—15. Sthlm 1866—1909.
VAL	Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 5/6 1970 (nr 244).
VAL 55	Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 3/6 1955 (nr 314).
VAV	Svenska vatten- och avloppsverksföreningen.
VL	Vattenlag 28/6 1918 (nr 523).
VÖD	Vattenöverdomstolen.
YTF	Yrkestrafikförordning 25/10 1979 (nr 871).
YTL	Yrkestrafiklag 14/6 1979 (nr 559).
ÖÄ	Överståthållarämbetet.

Rättelser

Sida 320 not 5

5 Se kommunförbundets cirk 101/1980 och ovan kap II, 3 §.

Sida 351 not 1

1 Jfr RÅ 1977 Ab 349.



